

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A Redução das Desigualdades Sociais no Brasil no Período
2003 a 2014**

Rafael José Gonçalves Monteiro Barbosa
DRE: 105050483

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a. Denise Lobato Gentil

AGOSTO, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A Redução das Desigualdades Sociais no Brasil no Período
2003 a 2014**

Rafael José Gonçalves Monteiro Barbosa
DRE: 105050483

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a. Denise Lobato Gentil

AGOSTO, 2015

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

RESUMO

O trabalho analisa quais foram os motivos que levaram o país a, entre 2003 e 2014, obter uma tendência de redução das desigualdades sociais. A intervenção do Estado na economia desenvolvendo e aprimorando programas sociais, valorizando o salário mínimo e expandindo o crédito levou à melhoria nas condições de vida das classes menos privilegiadas, ao mesmo tempo em que trouxe crescimento econômico. Porém, essas políticas apresentaram fôlego curto e a partir da troca de governo entre Lula e Dilma alguns dos mecanismos macroeconômicos foram modificados e alguns de cunho social não foram ampliados, tornando os resultados sociais sem a expressividade de antes.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o final de uma etapa muito importante em minha vida. Em primeiro lugar agradeço a Deus pela Sua grande generosidade comigo, sempre. Agradeço a minha esposa Priscilla por estar ao meu lado, me entendendo e me dando força para os desafios de cada dia. A meus pais, que me deram todo o suporte. Aos grandes amigos da faculdade, que fizeram com que esses anos passassem rápido, em especial a Clau, Felipe Zaire, André Mitidieri, Vítor, e Marcelle. A todos os professores do Instituto de Economia, em especial minha orientadora Denise Gentil, que me fez gostar ainda mais das Ciências Econômicas e acreditar que é possível a construção de um país melhor através de uma política econômica que busque a redução das desigualdades. À professora Lena Lavinas, por responder prontamente aos meus e-mails e aos meus colegas do trabalho, pelas trocas de plantão.

A todos vocês, o meu muito obrigado!

SUMÁRIO

Introdução.....	8
Capítulo I: Uma Visão Panorâmica da Ideia do Crescimento com Distribuição de Renda.....	10
1.1 – O Enfoque Keynesiano Sobre a Intervenção do Estado.....	11
1.2 – Um Breve Relato do Desenvolvimento Brasileiro no Pós-guerra ao Início do Século XXI.....	15
1.3 – A Emergência do Desenvolvimento Social no Brasil	18
Capítulo II: – Políticas Macroeconômicas de Combate a Pobreza e a Desigualdade Social	22
2.1 – A Política Macroeconômica de Crescimento e Geração de Emprego	23
2.1.1 – O Período 2003 a 2006.....	27
2.1.2 – O Período 2007 a 2010.....	29
2.1.3 – O Período 2011 a 2014.....	33
2.2 – A Política de Valorização do Salário mínimo.....	37
2.3 – O Papel do Crédito	42
Capítulo III - As Transferências de Renda e seu Papel na Redução das Desigualdades Sociais	45
3.1 – Políticas Sociais Seleccionadas	46
3.1.1 – O Programa Bolsa Família	46
3.1.2 – O Benefício de Prestação Continuada.....	52
3.2 – A Previdência Social.....	54
3.3 – O Programa Minha Casa Minha Vida.....	56
Conclusão	60
Referências bibliográficas.....	62

Lista de gráficos e tabelas

Gráficos

Gráfico 1.1: Percentual de pessoas pobres sobre a população total	19
Gráfico 1.2: Participação das rendas do trabalho no PIB brasileiro	20
Gráfico 2.1: Relação do crescimento do crédito e do salário mínimo real	24
Gráfico 2.2: Média da taxa de crescimento do PIB brasileiro, da América Latina e mundial	25
Gráfico 2.3: Saldo da balança comercial	27
Gráfico 2.4: Estoque da dívida pública interna e externa	29
Gráfico 2.5: Superávit primário em relação ao PIB	32
Gráfico 2.6: Taxa de crescimento do volume de impostos	34
Gráfico 2.7: Produtividade industrial	35
Gráfico 2.8: Liquidez internacional	36
Gráfico 2.9: Evolução do salário mínimo real	39
Gráfico 2.10: Renda – Razão entre a renda dos 10% mais ricos e do 40% mais pobres	40
Gráfico 2.11: Grau de informalidade	41
Gráfico 2.12: A expansão do crédito	43
Gráfico 3.1: Orçamento/PIB do PBF	51
Gráfico 3.2: Evolução da cobertura social entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos	56
Gráfico 3.3 - Evolução dos componentes do déficit habitacional	57

Tabelas

Tabela 2.1: O coeficiente de Gini	22
Tabela 2.2: Taxa de desemprego	23
Tabela 2.3: Inflação e taxa de juros – 2003 a 2014	26
Tabela 2.4: Médias das taxas de crescimento real das despesas de consumo e investimento públicos e PIB	28
Tabela 3.1: Domicílios extremamente pobres e PBF	49
Tabela 3.2: BPC: número de pessoas atendidas	53
Tabela 3.3- Déficit habitacional por estratos de renda	58

INTRODUÇÃO

No Brasil, um desafio que se arrasta por muitos anos é a redução das desigualdades sociais. Há várias formas de desigualdade social: racial, regional, de gênero e econômica. Este trabalho se dedicará à desigualdade econômica que está associada à má distribuição de renda e da propriedade durante o período 2003-2014. Segundo relatório elaborado pela ONU sobre a América Latina¹, o país é o quarto mais desigual do continente, ficando atrás apenas da Guatemala, Honduras e Colômbia, respectivamente.

Diversas mudanças políticas e econômicas já ocorreram. Mudanças de governo, de planos econômicos, progressistas, contracionistas e supostamente estabilizadoras que não possuíam o objetivo principal de reduzir a desigualdade. Embora no final do período estudado seja ainda considerada alta, ela já esteve bem maior. Alguns dos motivos que levaram a sua redução, entre 2003 e 2014, serão objetos deste trabalho.

No primeiro capítulo será exposto o enfoque keynesiano sobre a intervenção do Estado na economia e sua função de complementar a iniciativa privada como agente gerador de demanda agregada. A análise se concentrará na capacidade do Estado de fomentar um ciclo virtuoso de crescimento, de geração de renda e emprego. Em seguida, será feito um breve relato do desenvolvimento brasileiro do pós-guerra ao século XXI, da criação de instituições a partir deste período e de como o desenvolvimento social vem se dando até os dias de hoje.

O segundo capítulo trata da política macroeconômica de crescimento e geração de emprego, levando em conta a forma pela qual o governo aproveitou o bom momento da economia mundial para desenvolver sua estratégia de crescimento. O período estudado apresentou variações na política macroeconômica, sendo assim dividido em três períodos principais coincidentes com os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma. Em seguida é descrito como se deu a política de valorização do salário mínimo, mostrando sua evolução real até o ano de 2014, sua correspondência com a diminuição da razão da renda entre ricos e

¹ ONU (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe;

pobres e a redução do grau de informalidade. Adiante é analisada a política creditícia que teve importante papel na redução das desigualdades. O governo se utilizou dos bancos públicos para reduzir os juros – ainda que tenham se mantido em patamares ainda elevados – e ampliou o crédito para as empresas e famílias de baixa renda.

O terceiro capítulo discute as políticas sociais e de que forma elas foram úteis para a melhoria de vida das pessoas mais necessitadas. É evidenciado o Programa Bolsa Família e seus números, suas condicionalidades e críticas e alguns de seus resultados. Em seguida é apresentado o Benefício de Prestação Continuada e sua capacidade redistributiva, a Previdência Social com seu grande papel multiplicador da renda e sua capacidade de dinamizar a economia. O capítulo é encerrado com o Programa Minha Casa Minha Vida, seus números e seu peso na redução do déficit habitacional brasileiro.

CAPÍTULO I – UMA VISÃO PANORÂMICA DA IDEIA DE CRESCIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.

O capitalismo industrial da segunda metade do século XIX se tornou palco de mudanças profundas em sua estrutura social e produtiva. O avanço tecnológico, a produção em grande escala e o crescimento econômico em bases produtivas revolucionárias deixavam, simultaneamente, um rastro de desemprego e pobreza para uma vasta camada da população. Tornava-se cada vez mais evidente que as situações de superprodução ou de insuficiência de demanda agregada conduziam os países a crises severas com custos sociais impossíveis de serem suportados por uma população dilacerada pelas desigualdades sociais. A dinâmica de crescimento capitalista conduzia de modo inevitável a uma concentração cada vez maior da riqueza e do poder em poucas mãos.

No século XX, desde a Primeira Guerra Mundial assim como na crise de 1929 e na profunda e prolongada depressão, foi possível se constatar uma política econômica de planejamento centralizado em todas as potências industriais voltadas para a superação dos dilemas do crescimento e para o enfrentamento da pobreza. Fazia-se necessário dotar o Estado de instrumentos de política econômica de sustentação da demanda efetiva, de modo que a elevação do consumo das famílias e do investimento privado, induzidos pela expansão dos gastos públicos e da regulação da taxa de juros em patamares baixos, pudessem recuperar os níveis de emprego e de renda. Entretanto, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a lição foi aprendida e cuidadosamente aplicada pelos governos, sobretudo na Europa e naqueles países influenciados pelos partidos social-democratas. O pleno emprego tornou-se um objetivo explícito da mais alta prioridade. A construção do *Welfare State* e dos instrumentos de política econômica a ele ajustados foram postos em ação, embora com soluções imperfeitas e incompletas, sem modificar a estrutura profunda da desigualdade.

Os pensadores não-ortodoxos consideram os ciclos de conjuntura e a concentração da riqueza fenômenos inevitáveis, mas a profundidade das crises e o abismo social entre membros de uma sociedade dependem de decisões políticas e não apenas das forças cegas do mercado. É por esse motivo que o problema da desigualdade social é uma das questões mais vivas da atualidade.

Este capítulo abordará noção de crescimento com distribuição de renda levantando, de forma sintética, apenas alguns aspectos teóricos sobre esse vasto e complexo tema. Mostrará, especificamente, o enfoque keynesiano sobre o papel do Estado como um gestor da demanda agregada, isto é, participante ativo na economia através do gasto autônomo e, particularmente do gasto associado ao *Welfare State*. Em seguida será feita uma breve descrição dos fatores que determinaram o crescimento mais acelerado do período 2000-2010 e daqueles que desenharam a trajetória de desaceleração da economia brasileira no período 2011-2014.

1.1 – O Enfoque Keynesiano sobre a Intervenção do Estado.

Em sua obra “*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*” Keynes mostra a impossibilidade de alcançar e manter o pleno emprego somente pelas forças de mercado. Estas, por si mesmas, não conseguem nem sustentar o dinamismo econômico e nem gerar o número de postos de trabalhos necessários para absorver a mão de obra que está apta e desejosa de trabalhar. Por outro lado, o crescimento econômico por si só não gera distribuição de renda. É sabido que um aumento da renda não gera um aumento do consumo na mesma proporção. A capacidade de consumo de uma sociedade dependerá de fatores psicológicos e sociais bem como do patamar de renda média que definem a propensão a consumir de uma sociedade. Levando em consideração estes fatores, um simples crescimento econômico, na medida em que leva os agentes a elevarem sua poupança, pode acabar aumentando ainda mais a concentração de renda e as desigualdades sociais, caso venha ocorrer sem interferência de uma entidade estatal comprometida com a distribuição de renda.

Desta forma, a função do Estado não se limita a ser apenas um regulador da economia ou um simples fiscal das forças de mercado. A teoria keynesiana defende uma intervenção do Estado em diversos setores de forma a complementar a iniciativa privada, direcionando sua atuação e, simultaneamente, estimulando a ampliação do estoque de capital ao atuar como um agente gerador de demanda agregada.

A necessidade de intervenção do Estado na economia aparece no último capítulo da *Teoria Geral*, quando Keynes mostra como os principais males do capitalismo moderno, a

concentração excessiva de renda e a incapacidade do sistema de sustentar o pleno emprego de trabalhadores e da capacidade produtiva. O sistema tributário, deveria ser orientado para corrigir essas fontes injustificadas de desigualdade e o gasto autônomo do Estado teria um papel importante na fomentação de investimentos que buscassem o pleno emprego. O governo não deveria substituir os capitais privados na determinação dos investimentos, mas sim, planejar para impulsionar a demanda agregada, reduzindo incertezas com relação ao futuro da economia. (CARVALHO, 1999)

Um aspecto relevante na teoria keynesiana é a ênfase sobre o gasto público. Sendo as políticas sociais de transferência de renda e o fornecimento de bens públicos de caráter universal necessários à redução das desigualdades sociais, existem vários argumentos teóricos que mostram quais são os caminhos possíveis para o uso destes mecanismos. Seguindo os princípios de Keynes, que estabelecem ser a demanda efetiva o fator determinante do nível de atividade produtiva, para que ocorra um aumento da renda é necessário a realização de gastos, sobretudo o gasto autônomo. Na teoria da demanda efetiva é o gasto que determina a renda. Esse gasto autônomo é o motor do crescimento e pode vir tanto do consumo das famílias quanto do investimento das empresas, dos gastos do governo ou das exportações, dando origem, assim, a salários, lucros e impostos.

O Estado é um importante agente fomentador da economia, pois tem capacidade de estimular um círculo virtuoso de crescimento, geração de renda e de emprego. Junto com o gasto público vem o consumo e investimento privados.

No enfoque keynesiano, o primeiro canal de influência do gasto público sobre a distribuição funcional e pessoal da renda agregada decorre de sua capacidade de gerar parte dela. Esta depende, em primeiro lugar, da própria magnitude do gasto: em princípio, quanto maior G, maior a demanda efetiva e, ceteris paribus, maior a renda distribuída entre salários, lucros, impostos, etc. (HERMANN e GENTIL, 2013, p.3)

O gasto público tem um impacto direto na demanda por ativos reais de capital, pois aumenta seus preços de demanda, já que um maior nível de demanda agregada melhora a

situação do risco para os investidores e age melhorando a posição de liquidez dos que têm dívidas a pagar. (CARVALHO, 1999).

Da mesma forma, Amitrano (2010) cita Keynes ao falar sobre o crescimento:

Segundo a tradição pós-keynesiana, a trajetória da demanda agregada se configura como o principal elemento condicionante do regime de crescimento. É ela que inicia o processo de expansão e viabiliza, por meio das economias de escala dinâmicas, o progresso tecnológico e o surgimento de ciclos virtuosos ou viciosos na economia. Neste sentido, a evolução dos seus diversos componentes pode ser compreendida como a principal evidência a caracterizar a existência ou não de um novo regime de crescimento na economia. (AMITRANO, 2010, p.61)

Diferente do modelo ortodoxo de crescimento, que prega a tendência ao equilíbrio e a mínima participação do Estado, para a teoria keynesiana uma economia estará sempre sujeita a desequilíbrios e incerteza. Nesse momento o papel do Estado é reforçado. Barbosa (2010), ao referir-se ao caso do Brasil nos anos 2000 aponta que:

O desequilíbrio e a incerteza, inerentes ao crescimento econômico, demandaram um papel indutor e regulador mais consciente do Estado, especialmente na formatação das expectativas de investimento para o longo prazo. (BARBOSA, 2010, p.31).

No âmbito da teoria keynesiana é importante citar o comportamento defensivo dos agentes econômicos como mecanismo de preservação da riqueza nos momentos de crise e incerteza, definido por Keynes como preferência por liquidez. Na medida em que a incerteza não pode ser calculada, uma estratégia comumente utilizada é a retenção de moeda. Esta reação faz com que a moeda não seja neutra, interferindo na posição de uma economia no curto e no longo prazo para transacionar bens ou serviços assim como para investir é necessária a moeda, porém, a sua retenção pelos agentes, faz diminuir a demanda total. Dessa forma a moeda, ao assumir uma função de proteção nos momentos de incerteza e crise, passa

a ser um ativo mais demandado que os demais, por ser uma forma mais segura de riqueza e mais isenta de riscos.

A incerteza afeta os valores dos ativos de capital porque máquinas e equipamentos produzem bens específicos que podem, ou não, ser demandados pelos consumidores. Por outro lado, os bens de capital são muito ilíquidos, sendo provável que seus detentores sofram perdas de capital se tiverem que vendê-los para transferirem-se para outras atividades. (CARVALHO, p.265, 1999)

No contexto da intervenção do Estado na economia, o Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) ganha força após a Segunda Guerra Mundial. Trata-se da concepção de uma ampla política de proteção social associada à política de pleno emprego de corte keynesiano. A institucionalidade do Estado de Bem Estar Social amadureceu em momentos de luta da classe operária e de forte organização dos sindicatos na busca de mecanismos de proteção, regulação e garantia do trabalho e da promoção social.

Antes do *Welfare State* a função do Estado se limitava à proteção dos direitos naturais do indivíduo. Com a crise de superprodução de 1929, houve a necessidade da intervenção do Estado para socorrer as empresas e os milhares que se tornaram desempregados. O mercado livre por si só não seria capaz de gerar um crescimento estável, manter a inflação sob controle, evitar crises econômicas e o alastramento do desemprego. Keynes prega que o Estado tenha um papel central no crescimento e no bem estar material, passando a ser um regulador da economia e indutor do crescimento.

Tinha como objetivo compensar, através de políticas keynesianas, as insuficiências de demanda agregada, e, ao administrar os níveis de demanda, controlar politicamente as organizações de capitalistas e trabalhadores e estimular a mercantilização do trabalho segundo o modelo fordista, transferindo ao Estado parte da responsabilidade do custo da reprodução da força de trabalho.

O *Welfare State* seria o estado no qual o cidadão, independente da sua situação social, teria direito a ser protegido por intermédio de mecanismos e prestações públicas estatais, garantindo um padrão mínimo para todos, mantendo a assistência e os serviços sociais. O Estado assumia o papel de regulador da economia de mercado, de modo a assegurar o pleno emprego. E, assim, um de seus papéis era o de ser um grande empregador, dando complexidade à vida social, investindo em obras públicas e orientando os fluxos de renda da economia.

Para o entendimento do período 2003 a 2014, no Brasil, é necessário lançar um olhar sobre o passado recente, para verificar como se deu o desenvolvimento econômico no período pós-guerra, quais seus traços fundamentais e que transformações foram produzidas na estrutura econômica e social que permitiram sedimentar os avanços dos anos iniciais do século XXI.

1.2 – Um Breve Relato do Desenvolvimento Brasileiro do Pós-guerra ao Início do Século XXI.

Durante o início do século XX, o Brasil não apresentava expressividade no comércio internacional. Dominado por oligarquias de grandes proprietários de terra, se relacionava com o resto do mundo como exportador de *commodities* agrícolas e importador de bens industriais. A industrialização brasileira somente virá a amadurecer no pós-guerra².

O desenvolvimento da indústria brasileira se dá com forte intervenção estatal, que planeja, orienta e regula as atividades econômicas sendo financiado pelo capital internacional. O Estado investia em infraestrutura, na indústria de base e na de comunicação. No pós-guerra, da mesma forma que diminui a demanda pelas *commodities* agrícolas do Brasil, a oferta de produtos manufaturados de países industriais também é reduzida. Dessa forma abre-se espaço

² Com o fim do ciclo das repúblicas oligárquicas a indústria brasileira de bens de consumo duráveis começa a tomar forma a partir de 1930, tendo uma primeira ‘onda’ de industrialização. Volta a ganhar força 20 anos depois com o processo de substituição de importações.(IPEA, 2010).

para o processo de substituição de importações e surge uma segunda onda de industrialização brasileira.

Durante os dois governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951 a 1954) houve a criação de instituições que seriam mais tarde instrumentos de políticas voltadas ao desenvolvimento. Como exemplo pode-se citar: as empresas estatais do aço (1930 e 1940), o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) (1950), a Petrobras (1953) e as políticas setoriais para criação das empresas automobilísticas (1950). A evolução dessas instituições fez delas instrumentos importantes para as políticas de desenvolvimento até os dias de hoje. Seja a Petrobras, com um grande peso nas obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), seja o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), financiando recursos para a infraestrutura, assim como a Caixa Econômica Federal, para estimular a cadeia produtiva do setor de construção civil, e a política tributária de redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), para reforçar a cadeia produtiva de automóveis e de eletrodomésticos.

Os governos que sucederam a Vargas acrescentaram novas políticas para reduzir a vulnerabilidade brasileira frente ao cenário adverso no comércio exterior, inclusive protegendo o setor de tecnologia na indústria de aviões, energia nuclear e computadores, nas décadas de 1960 e 1970. As diferentes correntes que levaram ao desenvolvimento dos setores acima nunca se fundiram para formar uma política única e coerente de desenvolvimento. No Brasil, as políticas foram descentralizadas e desarticuladas, focadas em alguns estados específicos ou em interesses políticos pontuais. (SCHNEIDER, 2013).

Pode-se considerar que novas políticas voltadas para o desenvolvimento foram retomadas nos anos 2000, após uma década de privatizações e liberalização econômica promovida pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Ao se observar as tendências e transformações da economia brasileira no período posterior a 2004 é possível destacar, como uma de suas características mais marcantes, a retomada da intervenção do Estado e de seu papel de agente definidor e impulsionador do novo padrão de crescimento que a partir de então se delineou. A forma e intensidade com que o Estado assumiu esse papel, bem como os impactos na estrutura econômica e social

decorrentes, constituem um elemento chave para interpretar a particularidade do desempenho da economia brasileira dos anos 2000, em relação à fase imediatamente anterior.

Pode-se citar como referência desse novo padrão de intervenção estatal a recuperação, ainda que em bases limitadas, do planejamento de longo prazo, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Igualmente relevantes para definir esta fase da economia nacional foram o crescimento do investimento das empresas públicas (sobretudo Petrobras e Eletrobrás), o financiamento da produção e do consumo através dos bancos estatais e federais (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e o estímulo do Estado à produção nacional com utilização do mecanismo de compras do governo. Entretanto, o traço mais marcante está, no considerável impulso à demanda agregada efetuado através dos gastos públicos com transferências sociais e com a política de aumentos reais do salário mínimo, portadores de mecanismos que provocaram expansão do emprego, a redução da pobreza e, com menor impacto, também melhorias na desigualdade de renda. (IPEA, 2010)

As respostas à crise mundial de 2008, com a adoção de medidas fiscais e monetárias anticíclicas, vieram reforçar a intervenção do Estado. Diferente das reações fortemente contencionistas das crises anteriores (1999 a 2003, a título de exemplo), a intervenção estatal expansionista manteve (e até ampliou) o padrão inclusivo da política social, voltada para a sustentação do emprego, a recuperação da renda e o combate à pobreza, o que garantiu, com certa agilidade, a retomada dos investimentos do conjunto da economia no ano de 2010.

Nos anos 2000 o BNDES foi fortalecido, chegando em 2010 a ter uma carteira de empréstimos maior que a do Banco Mundial e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento³, a Petrobras elevou seu valor de mercado de 112,5 bilhões de reais em 2004 para 200,9 em 2013, as políticas sociais foram revistas e ampliadas⁴ mesmo em tempos de crise, como houve no final dos anos 2000. Nesses momentos, há grande volatilidade entre capitais, variações em taxa de câmbio e os países mais vulneráveis devem se voltar prioritariamente ao mercado doméstico. (BIANCARELLI, 2012)

³ Ver: ALMEIDA, 2011, p. 9

⁴ Políticas sociais entre 2003 e 2013 serão vistas em detalhes no Capítulo 3

De forma contrária à visão neoliberal, as transferências de renda não foram pensadas apenas como mecanismo de combate a fome e a pobreza. Para os formuladores da política econômica daquele período, os gastos com transferências são, adicionalmente, um gasto autônomo e, como tal, estimulam a demanda agregada, elevam o nível de produção e os salários reais da economia, os quais tenderão a subir junto com a produtividade, não necessariamente gerando impacto fiscal negativo. Isto porque a elevação de renda de indivíduos que tem elevada propensão marginal a consumir poderá ainda gerar aumento nas receitas de impostos e a redução de outros gastos públicos como o seguro-desemprego.

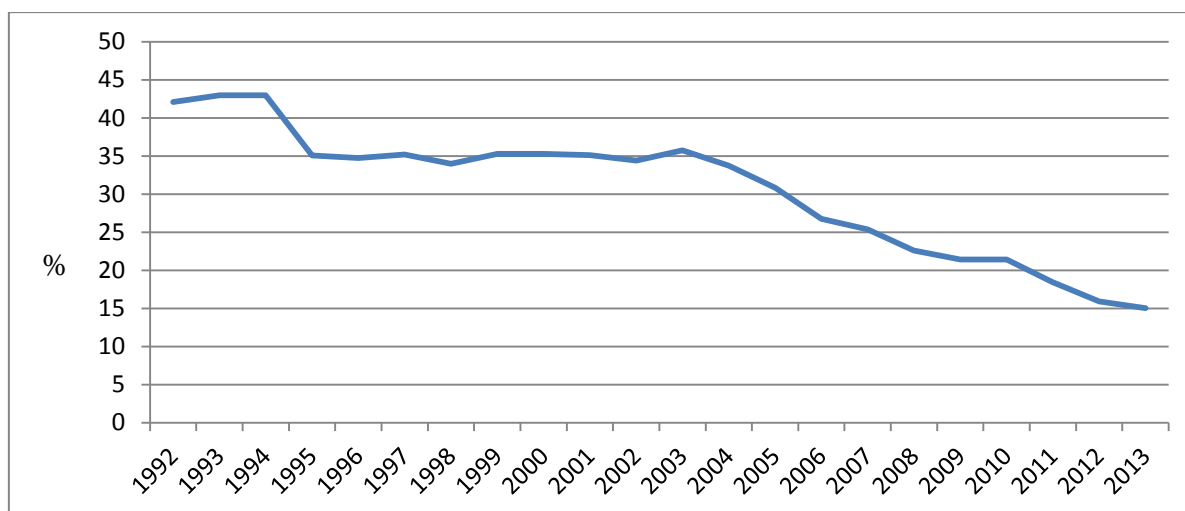
De toda a forma, alguns fatores foram determinantes para a redução das desigualdades no país no período compreendido entre 2003 e 2014 e serão vistos com detalhes nos capítulos subsequentes desse trabalho.

1.3 - A Emergência do Desenvolvimento Social no Brasil nos anos 2000.

A redução da pobreza e, em menor escala, das desigualdades sociais foi um fenômeno observado no Brasil a partir de 2003 após um longo período de deterioração e, em alguns casos (a depender do indicador), de inércias dos patamares de pobreza nos anos de 1980 e 1990. O percentual de pessoas pobres⁵ sobre a população total encontra um ponto de inflexão a partir daquele ano, como pode ser visto no gráfico abaixo:

⁵ Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Gráfico 1.1 – Percentual de Pessoas Pobres sobre a População Total.



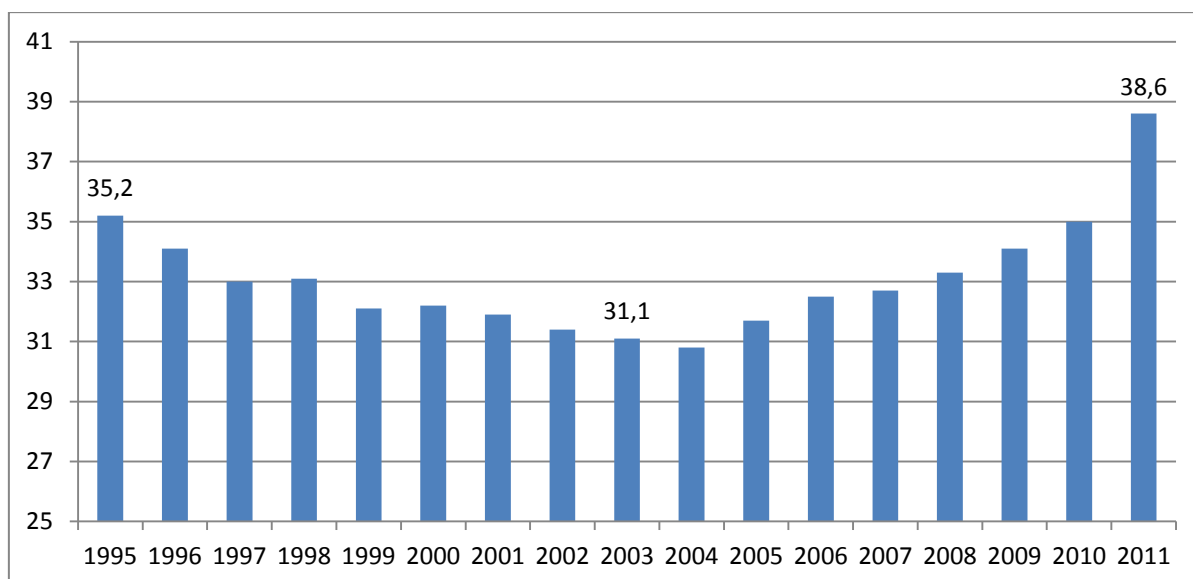
Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

Tal inflexão vem a se tornar mais explícita quando é observado o indicador de participação das rendas do trabalho no PIB (Gráfico 1.2).

A renda pode ter dois tipos de distribuição: funcional e pessoal. A distribuição funcional está associada à participação da renda de trabalhadores assalariados e proprietários de capital em relação ao PIB. A distribuição pessoal está associada ao rendimento recebido por pessoas e famílias. Nesse sentido é possível observar uma inversão de movimento nos anos 2000, quando a participação das rendas do trabalho⁶ deixa de cair e passa a recuperar o terreno perdido em anos anteriores de política salarial fraca e altas taxas de desemprego. Tal inversão é percebida no gráfico 1.2 e coincide com a redução mais acentuada do número de pessoas pobres vista no gráfico 1.1 a partir de 2003

⁶ A renda do trabalho compreende todas as despesas efetuadas pelos empregadores aos seus empregados em contrapartida do trabalho realizado no período. Incluem os pagamentos diretos aos assalariados, em moeda e/ou em espécie, os encargos sociais a cargo do empregador e outras vantagens dadas aos assalariados sob a forma de fornecimento de bens e serviços gratuitos. Corresponde, para o empregador, ao custo total com a força de trabalho empregada e, para as famílias, a uma renda primária ainda sujeita às transferências obrigatórias.

Gráfico 1.2 - Participação das Rendas do Trabalho no PIB Brasileiro.



Fonte: IBGE/SCN. Elaboração Própria.

A inversão da participação das rendas do trabalho no PIB se deveu muito às mudanças na política econômica durante o governo Lula. Trata-se de uma fase de crescimento puxado pela demanda que, através da elevação real do salário mínimo, da expansão do crédito para as famílias de baixa renda e para pequenos empresários, e da ampliação das políticas sociais, promoveu a redução acentuada do desemprego e o aumento da formalização do mercado de trabalho. A redução da pobreza está diretamente vinculada ao crescimento da massa salarial. A política de valorização do salário mínimo e a redução da taxa de desemprego serão analisados no capítulo 2.

Da mesma forma é possível notar que a emergência do desenvolvimento social no Brasil carecia de uma reformulação nas suas políticas sociais, pois as que já existiam não foram capazes de reverter à realidade de milhares de pessoas pobres e extremamente pobres. O sistema de proteção social, aliado à política, salarial se mostrou poderoso instrumento capaz de amenizar as disparidades sociais, conforme se pode observar no gráfico 1.1.

Foi a institucionalidade dos direitos sociais que tornou a política social, em grande parte, responsável pela aceleração do crescimento da economia a partir de 2004 e seus desdobramentos favoráveis sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda. E é provavelmente esta a característica mais marcante da fase de transição para um novo padrão de acumulação na economia brasileira. (GENTIL, IPEA, 2010, p.60.)

Assim, o sistema brasileiro de política social passa de um gasto de 13,9%⁷ do PIB em 1980 para 23% em 2010, um crescimento de 60% e passa a atingir, a partir de então, uma dezena de milhões de pessoas cobertas pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social, sendo estas integradas, contínuas e com direitos e deveres preestabelecidos. Programas como o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e o Minha Casa Minha Vida injetaram bilhões de reais na economia, aumentando o consumo, gerando emprego e distribuindo renda. Este será o tema analisado em detalhes no capítulo 3.

⁷ Fonte: Gentil, IPEA, 2010.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS DE COMBATE A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL

Os primeiros quatorze anos do século XXI (mas, sobretudo, no período compreendido entre 2004 e 2010), no Brasil, parecem ter representado a primeira oportunidade em que se produziu crescimento econômico associado à redução da pobreza e da desigualdade social. As políticas de transferência de renda têm sido apontadas como decisivas para a melhoria dos indicadores. A tabela 2.1 mostra a redução do coeficiente de Gini que é calculado por pesquisas realizadas com famílias que obtêm somente rendas derivadas do trabalho formal e informal.

Tabela 2.1 - O coeficiente de Gini.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Coeficiente	-	0,596	0,589	0,583	0,572	0,570	0,563	0,556	0,546	0,543	0,531	0,530	0,527

Fonte: IPEA. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

A redução da desigualdade social no Brasil no período (2003 - 2014), entretanto, não foi fruto apenas das políticas sociais implementadas à época. Parte da política macroeconômica adotada, principalmente a política de fiscal de gastos do governo, teve um papel determinante na redução das desigualdades. Desde então algumas transformações ocorreram no cenário econômico nacional. Neste capítulo será analisada a política macroeconômica de crescimento e geração de emprego, a qual se utilizou dos gastos com transferências de renda do governo às famílias, da política de valorização do salário mínimo e da política de expansão do crédito para produzir uma economia de consumo de massa capaz de elevar a produção, o emprego, e a renda de forma moderadamente elevada⁸.

⁸ Em função do espaço e do escopo deste trabalho, não será feita a avaliação de impacto, sobre os indicadores de pobreza, de todas as políticas macroeconômicas utilizadas no período 2003-2014. Algumas dessas políticas macroeconômicas reconhecidamente elevam a desigualdade social, como a política monetária de juros elevados, altamente concentradores da renda e do patrimônio, assim como a política tributária, fortemente regressiva, apoiada na tributação da renda de assalariados e das famílias mais pobres. O presente trabalho opta por selecionar algumas formas de intervenção do Estado, como a política de gastos sociais, a política de salário mínimo e a política de crédito, realçando apenas os principais aspectos da política macroeconômica que favoreceram o crescimento e o combate às desigualdades sociais.

2.1 – A Política Macroeconômica de Crescimento e Geração de Emprego.

A política de geração de emprego alcançou resultado favorável em todo o período analisado. A taxa de desemprego no país que, historicamente sempre foi elevada, se reduziu a partir de 2003 e passou a ter uma tendência de queda que a fez chegar a níveis nunca antes observados, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 2.2 – Taxa de Desemprego

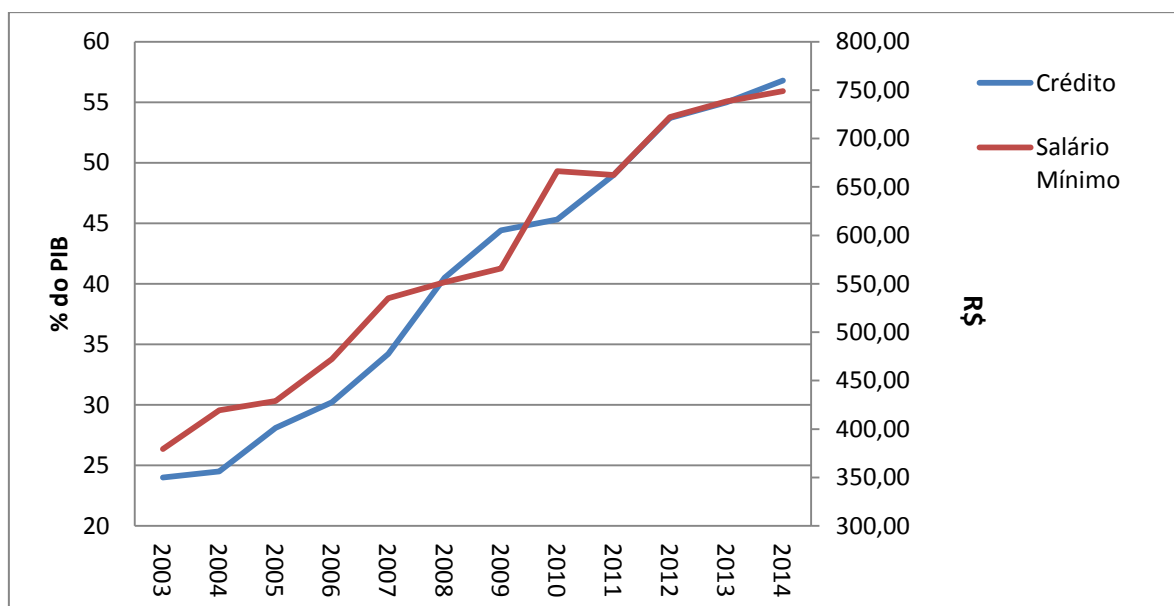
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taxa de desemprego	10,9	9,6	8,3	8,4	7,4	6,8	6,8	5,3	4,7	4,6	4,3

Fonte: IBGE/PME.

Segundo Dedecca (2013), o Brasil percebeu um aumento da atividade econômica que produziu uma elevação da taxa de emprego, dos rendimentos do trabalho, das transferências de renda e da valorização real do salário mínimo. A política macroeconômica foi orientada ao aumento do consumo e do investimento proporcionados, inclusive, pela forte expansão do crédito, cuja evolução se deu na mesma direção que a expansão dos salários, particularmente do salário mínimo, o qual serve de base para a concessão de benefícios sociais⁹. O gráfico 2.1, a seguir, demonstra que, tomando-se como base de comparação a relação crédito/PIB e o valor real do salário mínimo, a influência do salário mínimo parece ter sido maior que a do crédito nos primeiros anos, entre 2003 e 2008; porém, depois de 2008, a influência do crédito foi, em alguns anos, igual à do salário mínimo e, em outros, maior.

⁹ A expansão do crédito será analisada no item 2.3.

Gráfico 2.1 – Relação do Crescimento do Crédito e do Salário Mínimo Real¹⁰.



Fonte: Bacen, IPEA. Elaboração Própria.

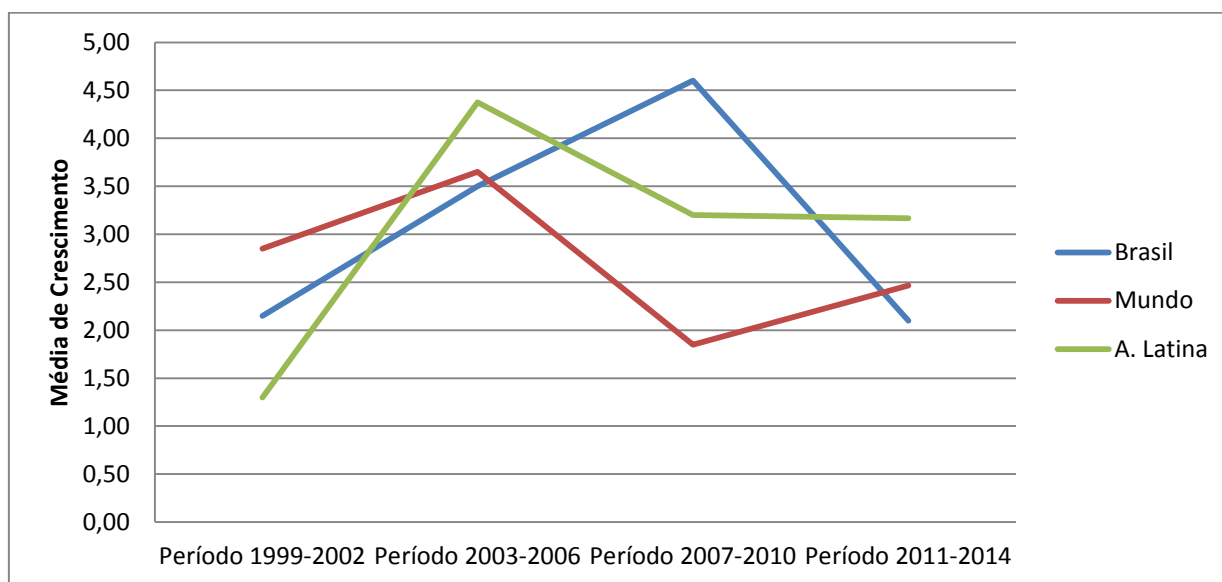
O contexto internacional favoreceu a estratégia interna de crescimento. As políticas adotadas pelo governo Lula foram posicionadas para aproveitar os resultados favoráveis da conjuntura externa, como mostra Deddeca et alli (2013):

... cabe destacar que não somente o contexto internacional do início da década foi importante para esse processo. Após 2007 houve uma alteração na postura do governo em relação à necessidade de se dar continuidade ou mesmo de acelerar o crescimento econômico. Os sinais dessa alteração estão no lançamento do PAC (tentativa de ampliar o investimento público em infraestrutura), na restauração do quadro de pessoal e do nível dos salários dos funcionários públicos, na manutenção do ritmo de aumento do salário mínimo, na ampliação das despesas da seguridade, na capitalização do BNDES pelo Tesouro Nacional, que atuou na articulação da formação de grupos nacionais e no apoio ao investimento das empresas, e na ampliação dos programas de transferência de renda, extremamente importantes para a ampliação do consumo e a diminuição da pobreza. (DEDDECA, MARQUES, SOUZA, 2013, p. 65)

¹⁰ Comentário: Salário mínimo em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979.

O PIB brasileiro passou por diversas oscilações 1999 e 2013. É possível observar no gráfico 2.2 uma tendência de subida que não se sustentou no intervalo analisado. Houve um período, entre 2003 – 2011, no qual a economia brasileira presenciou momentos de expansão acima da taxa de crescimento do PIB mundial. Porém, esse comportamento se inverte. A curva de crescimento do PIB brasileiro experimenta uma queda brusca após a crise mundial de 2008 e de seus reflexos na economia doméstica a partir de 2009. Assim, no período 2011-2013 a economia do Brasil crescerá abaixo das economias da América Latina e, mais recentemente, menos que a economia mundial.

Gráfico 2.2 – Média da Taxa de Crescimento do PIB brasileiro, da América Latina e Mundial por Períodos.



Fonte: Banco Mundial (Ano 2015). Elaboração própria.

Desde o ano de 1994¹¹, com a estabilidade de preços vinda com o Plano Real, a economia brasileira não atingia níveis maiores que 5% de crescimento. Nos anos de 2004, 2007, 2008 e 2010 o país consegue esse feito através de uma diferenciada política macroeconômica. Ressalte-se, em adição, que a fase de moderado crescimento, entretanto, coincidiu com uma política econômica que se baseava no chamado “tripé econômico”: regime de câmbio flutuante; regime de metas de inflação para a política monetária, sendo a taxa de

¹¹ Em 1994 a taxa de crescimento do PIB foi de 5,9%.

juros definida pelo Banco Central; e, regime de metas de superávit primário para a política fiscal.

A política macroeconômica adotada desde 1999 foi mantida nos anos 2000 até os dias atuais e é caracterizada por altas taxas de juros para produzir o controle da inflação, como pode ser visto na tabela 2.3, convivendo com políticas sociais de transferências de renda às famílias e com políticas de recuperação do valor real do salário mínimo, o que indica um hibridismo na estratégia macroeconômica.

Tabela 2.3 - Inflação e Taxa de Juros – 2002 a 2014

Ano	Taxa de Juros Nominal - Média Anual	Taxa Juros Real	IPCA
2002	0,1959	0,063	0,1253
2003	0,2308	0,126	0,093
2004	0,1643	0,082	0,076
2005	0,1914	0,127	0,0568
2006	0,1509	0,116	0,0314
2007	0,1193	0,072	0,0445
2008	0,1259	0,063	0,059
2009	0,0981	0,053	0,0431
2010	0,1003	0,039	0,059
2011	0,1178	0,050	0,065
2012	0,0846	0,025	0,0583
2013	0,0837	0,023	0,0591
2014	0,1103	0,044	0,064

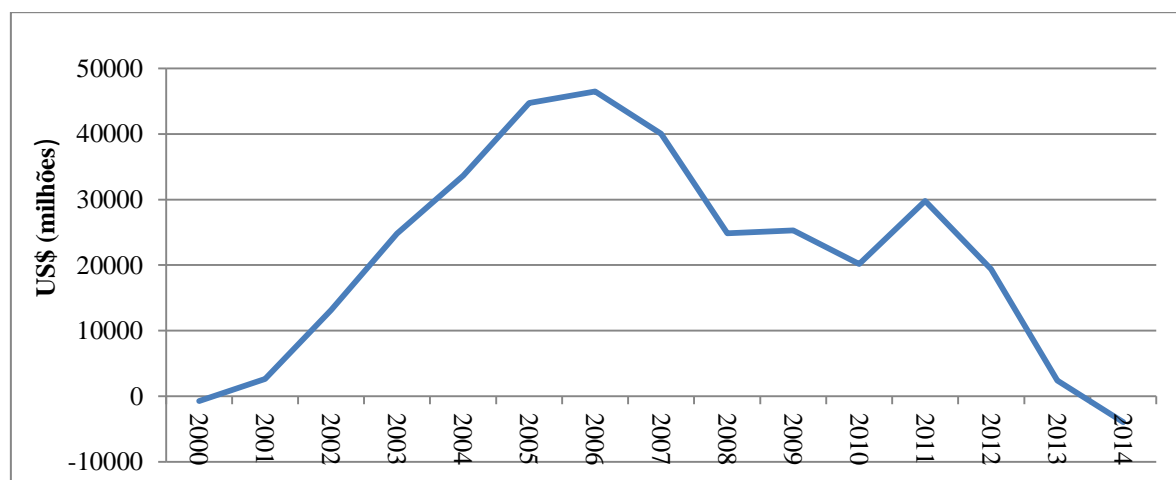
Fonte: IBGE/Banco Central. Elaboração Própria.

Para melhor avaliar o período 2003-2014 será realizada a seguir, uma análise dos subperíodos 2003-2006; 2007-2010 e 2011 a 2014 que correspondem aos dois primeiros governos de Lula e ao primeiro governo de Dilma Rousseff.

2.1.1 - Período 2003-2006

O primeiro ano de governo de Lula buscou um ajuste necessário, capaz de reduzir a inflação por meio do controle da taxa de câmbio. Em 2003, assim que ocorreu a troca de governo, a inflação estava em 12,53%¹² e a taxa SELIC foi elevada para 26,5%¹³. As políticas fiscal e monetária foram contracionistas levando a taxa de crescimento do PIB ao baixo patamar de 1,1%. No entanto, a inflação acumulada no ano de 2003 encerrou o ano menos elevada, em 9,3%, enquanto a taxa de câmbio, que estava desvalorizada valendo 3,59/US\$, passou para 2,93/US\$, ajudando a controlar o índice de preços. A taxa de crescimento do PIB percebida no intervalo entre 2003 a 2006, de 3,5%, pode ser explicada, em grande parte, pelo bom momento da economia internacional, em especial pela expansão da economia chinesa. O crescimento econômico mundial verificado a partir de 2003 causou um efeito simultâneo na economia brasileira e da América Latina. Como exportador de *commodities*, o país viu a demanda externa por esses produtos aumentar e consequentemente os preços dispararem no mercado internacional favorecendo a balança comercial (ver gráfico 2.3), a valorização da taxa de câmbio e por consequência a redução da inflação. Após 2007, entretanto, o país passou a apresentar queda progressiva no saldo da Balança Comercial, provocado pela perda de dinamismo das exportações e, sobretudo, pelo crescimento mais acelerado das importações, conforme será analisado na próxima seção.

Gráfico 2.3 - Saldo da Balança Comercial



Fonte: Banco Central do Brasil. Seção Balanço de Pagamentos.

¹² Inflação de 2002 -IPCA.

¹³ Meta de 26,5% estabelecida em fevereiro de 2003. Em dezembro do mesmo ano, após sucessivas reduções a taxa fechou o ano em 16,5%.

Um indicador que apresenta melhoria em relação aos anos anteriores é o gasto público. O período 2003-2006 pode ser caracterizado por ter apresentado aumento dos gastos com custeio e redução no crescimento real do investimento público, como pode ser visto na tabela 2.4.

Tabela 2.4 – Médias da Taxa de Crescimento Real da Despesa de Consumo e Investimento Públicos, PIB e Participações no PIB.

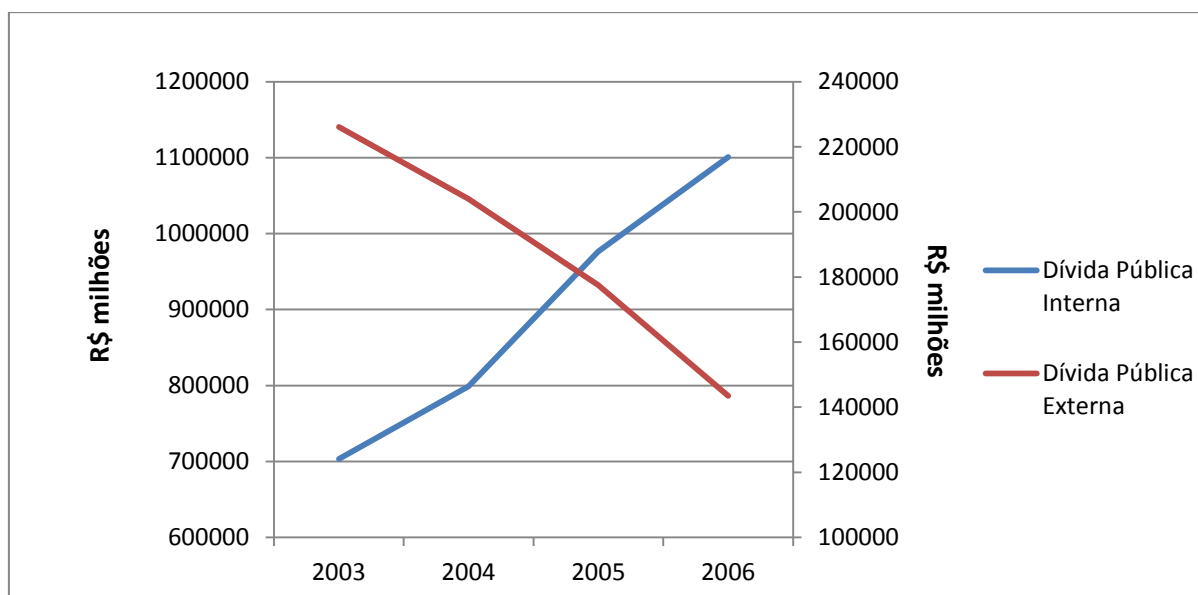
Período	Crescimento Real (% a.a.)				PIB	Participação no PIB (%)			
	Consumo Famílias	Consumo Governo	FBCF	Investimento Público		Consumo Famílias	Consumo Governo	FBCF	Investimento Público
2003-06	3,2	2,8	3,1	-9,7	3,5	60,7	18,7	17,6	0,5
2007-10	5,8	3,2	9,9	35,3	4,6	60,5	18,9	20,7	0,9
2011-14	3,1	2,2	1,8	0,7	2,1	61,7	19,5	20,7	1

Fonte: Fonte: IBGE, Contas Nacionais, referência 2010 e Min. da Fazenda, Sec. de Política Econômica e Anuário Estatístico. Acesso: abril/2015. Elaboração: Gentil e Hermann, 2015.

Em uma economia que busca o crescimento, a expansão do gasto autônomo é uma importante ferramenta anticíclica, sobretudo na definição do nível de investimento público, peça estratégica de composição da demanda agregada que permite o avanço para mudanças estruturais. (KEYNES, 1936).

O período de 2003 e 2006 foi marcado por aumentos reais no salário mínimo, sobretudo elevação das transferências de renda do governo às famílias carentes e expansão do crédito, aumentando o consumo e o investimento privados. Em 2004, o crescimento do PIB foi de 5,7%. O BACEN revisou a taxa SELIC para 18% em 2005, fazendo com que o crescimento do PIB recuasse para 2,9% naquele ano. Com uma pequena reforma tributária realizada no final de 2003 e com o crescimento maior do PIB de 2004, o governo passou a ter mais receitas para aumentar o resultado primário, e reduzindo, dessa forma, o peso da dívida do setor público. No mesmo ano de 2004, o empréstimo de US\$ 23 bilhões junto ao FMI contraído pelo governo FHC foi liquidado. (BARBOSA, 2010). Destaca-se, nesta fase, a forte redução da dívida externa, ou a sua conversão de dívida externa em dívida interna (ver gráfico 2.4), e, assim, a redução da exposição do orçamento público às crises internacionais.

Gráfico 2.4 – Estoque da Dívida Pública Interna e Externa.



Fonte: Banco Central, Estatísticas da Dívida Pública.

Após esse período de ajuste econômico com viés conservador, novos rumos passariam ser tomados pela política macroeconômica. Destacam-se a expansão do gasto em políticas sociais (que reduzissem as desigualdades e melhorassem a distribuição de renda) e o aumento do investimento público, sobretudo em infraestrutura de energia e de transporte. (BARBOSA, 2010).

2.1.2 - Período 2007-2010

O período 2007-2010 apresentou uma taxa de crescimento média de 4,6%, superior a do período anterior, que esteve em 3,5%. Em um momento de alta no preço de *commodities* a inflação manteve-se sob controle, com o uso da contínua redução da taxa de câmbio e redução na taxa de juros real¹⁴.

Mesmo com a redução da taxa SELIC, o diferencial entre as taxas de juros brasileiras e as do restante do mundo continuaram a trazer capital estrangeiro para o país. A união de altos superávits primários, redução da taxa de juros real e o crescimento do PIB levaram a

¹⁴ Ver Tabela 2.3.

uma diminuição contínua da dívida líquida do setor público. Posteriormente, nos períodos de câmbio mais depreciado – o que irá ocorrer, por exemplo, com a crise mundial que atingiu o país no último trimestre de 2008 – o aumento do valor em reais das reservas internacionais¹⁵, fez com que o Brasil passasse a ter uma dívida externa líquida pública negativa e uma dívida pública total em queda, apesar do crescimento da dívida interna, particularmente da dívida mobiliária.

Nesse período também é possível observar o salto na taxa de crescimento do investimento público, como visto na tabela 2.4, a política de valorização do salário mínimo¹⁶ e a reestruturação de carreiras e salários do funcionalismo público. Essas medidas tiveram fundamental importância na redistribuição da renda.

Em 2007 é lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de melhorar a infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, que elevou a participação do investimento público no PIB brasileiro de 0,5% do período 2003 a 2006 para 0,9% entre 2007 e 2010. (BARBOSA, 2010). Com o orçamento previsto de 500 bilhões de reais, o PAC uniu capitais públicos e privados na formação de investimentos que trouxessem ganhos de produtividade para a economia. (BARBOSA, op. cit.)

Mesmo com o bom momento da economia internacional e expansão das exportações no período analisado, o saldo de transações correntes da economia brasileira se reduziu. Os fatores cruciais para esse resultado foram o aumento das importações, à elevação da renda das famílias e ao câmbio valorizado e à perda de dinamismo das exportações, em parte em função do baixo poder competitivo da economia brasileira frente à concorrência chinesa e também em função da valorização da taxa de câmbio que retira a rentabilidade das atividades exportadoras.

No final de 2008 ocorre a quebra do banco americano Lehman Brothers e a crise do *subprime* estava instalada. Houve forte contração da oferta de crédito doméstico, do volume

¹⁵ Ver Gráfico 2.8.

¹⁶ A política de valorização do salário mínimo será abordada no subitem 2.2.

do comércio internacional e redução dos preços das *commodities*, prejudicando exportadores brasileiros.

A combinação de depreciação cambial, restrição de liquidez e queda da demanda por produtos de exportação brasileiros no momento de crise derrubou índices de confiança de empresários e consumidores, levando o país à forte desaceleração em 2009. Em resposta à crise, o governo brasileiro tomou medidas anticíclicas tais como: aumento da rede de proteção social, deu continuidade à política de valorização do salário mínimo e de servidores, expandiu o investimento público, criou o programa Minha Casa Minha Vida¹⁷ e desonerou setores previstos no PAC. Soma-se a essas medidas a utilização das reservas internacionais para amenizar a desvalorização da moeda brasileira e a redução dos depósitos compulsórios dos bancos. Em 2009, após o temor de que a redução da taxa SELIC geraria ataque especulativo ao real, a redução da taxa de juros real vai deixá-la no patamar de 5,3% a.a., incentivando o setor produtivo.

Essa política macroeconômica do segundo governo Lula de expansão do gasto público¹⁸ e estímulo ao consumo doméstico através da geração de empregos, aumento do salário mínimo e dos programas sociais criados desde o primeiro governo fizeram com que o país passasse de forma satisfatória pelo período de crise internacional, vivenciada a partir do último trimestre de 2008.

Em 2010 a economia brasileira passou por grande melhora. A taxa de crescimento do PIB atinge 7,5%, maior taxa dos dois governos de Lula, com participação determinante do mercado interno, impulsionado pela política macroeconômica expansionista em um momento de baixa demanda externa.

A redução da taxa básica de juros mostrada na tabela 2.3 e a disponibilidade de crédito foram determinantes para o crescimento do consumo e do investimento como mostram Serrano e Summa (2011):

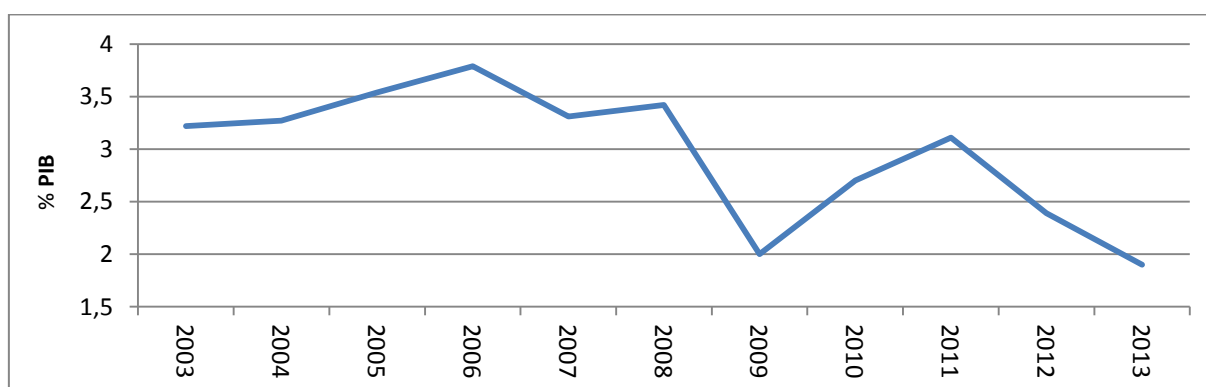
¹⁷ Detalhes do Programa Minha Casa Minha vida serão visto no capítulo 3.

¹⁸ O consumo do governo passa de 19,3% do PIB em 2003 para 21,2% do PIB em 2009. Fonte: IBGE

Além da menor taxa básica de juros, diversas medidas foram tomadas para aumentar a disponibilidade de crédito para o consumo e mais tarde para a compra de residências. Deve-se mencionar também o importante papel dos bancos públicos aumentando a disponibilidade de crédito para consumo, para o setor imobiliário e também para o investimento em geral e especialmente por evitar uma contração de crédito mais séria e uma possível crise bancária no fim e após 2008. (SERRANO, SUMMA, 2011, p.20)

Nesse período também é possível perceber uma diferença nos números do superávit primário. De forma oposta a do período anterior, o período 2007-2010 mostra menores percentuais deste indicador medido em relação ao PIB como demonstra o gráfico 2.7. A partir de 2007, através do uso de uma política anticíclica, o governo passa a gastar mais. Diversificando gastos em infraestrutura, programas sociais e empresas públicas o governo investiu e atuou buscando aumentar a demanda agregada em um momento de crise internacional. Quando os capitais saíam do país o governo buscou estimular a demanda agregada e o que a princípio levaria a uma redução do superávit primário, em um segundo momento levou ao seu aumento. No momento em que o governo gasta mais, ao mesmo tempo mais impostos são recolhidos. Com o aumento dos gastos públicos e privados, a redução da taxa básica de juros e o aumento dos salários reais houve elevação do superávit primário já em 2010.

Gráfico 2.5 – Superávit Primário em Relação ao PIB.



Fonte: Bacen.

Essas mudanças na política macroeconômica brasileira levaram o país a um ciclo de crescimento diferenciado durante os anos 2007-2010, muito embora com efeito dinâmico

amortecido por altas taxas de juros, pela carga tributária regressiva e elevada e pelo aumento substancial das importações que substituíram a produção nacional.

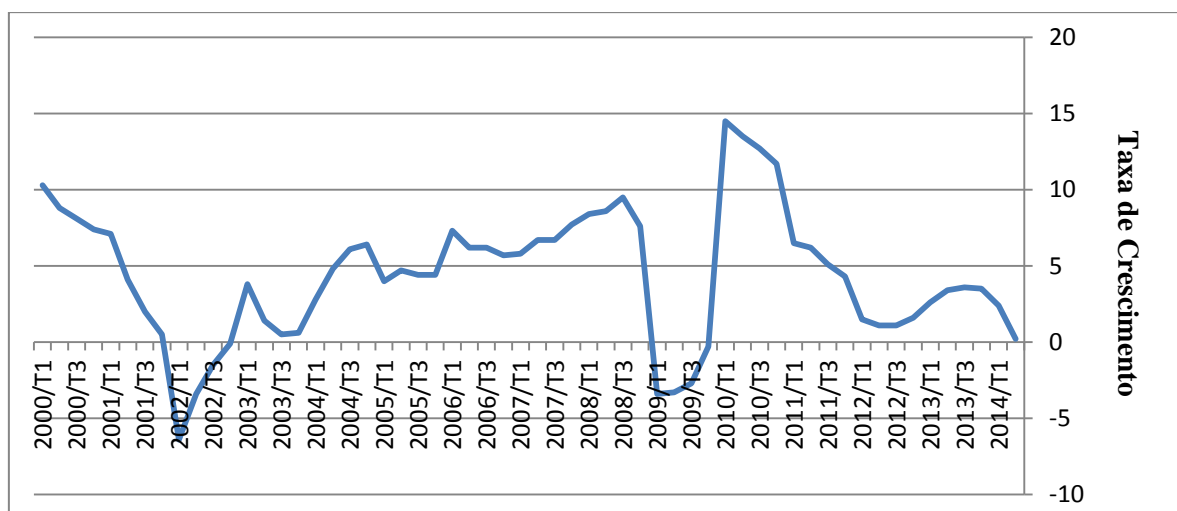
2.1.3 - Período 2011-2014

O período de 2011 a 2014 inicia-se com a propagação da crise internacional na economia doméstica, que sofre com o peso da redução dos preços das *commodities* energéticas, minerais e agrícolas e com o baixo dinamismo da economia americana, mas, sobretudo, da economia européia, além da desaceleração de toda a América do Sul.

O primeiro governo Dilma também é marcado por mudanças na política econômica, que se torna mais conservadora, e por resultados macroeconômicos mais desfavoráveis se comparado aos de seu antecessor. Há uma nova formulação de política econômica orientada à redução das taxas de crescimento do gasto do governo, sobretudo com despesas de investimento, e seus efeitos são sentidos na desaceleração da economia. A taxa média de crescimento do PIB brasileiro nesses quatro anos decresce, atingindo o patamar de 2,1%, se posicionando abaixo do PIB mundial e do PIB da América Latina (Gráfico 2.2).

A política fiscal do governo Dilma, ao invés de expandir o gasto público para enfrentar a desaceleração mundial e doméstica como no governo anterior, priorizou a desoneração de alguns setores produtivos, reduzindo drasticamente a taxa de crescimento do volume de impostos arrecadados, como mostra o gráfico 2.8.

Gráfico 2.6 – Taxa de Crescimento do Volume de Impostos¹⁹ Trimestral.



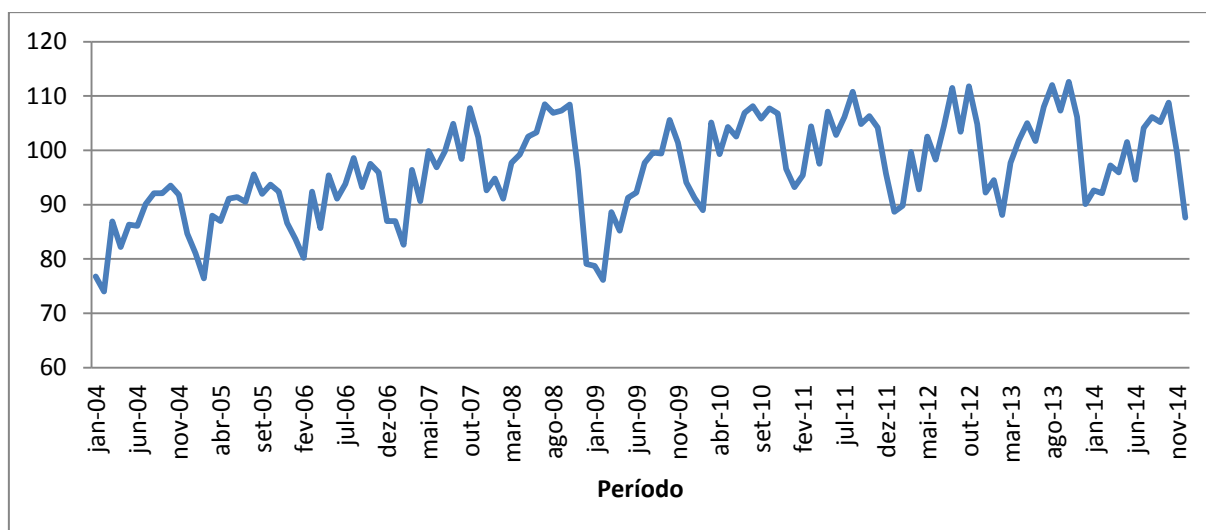
Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais.

Destaca-se nesse gráfico a tendência de baixa de crescimento no volume de impostos do governo Dilma que coincide com a tabela 2.4 (Média da Taxa de Crescimento do Investimento). A taxa média do crescimento do investimento no período 2011 a 2014 é de 0,7% enquanto a de 2007 a 2010 foi de 35,3%. (GENTIL e ARAUJO, 2015). A tendência de subida expressiva no ano de 2014 pode estar associada às obras de infraestrutura e construção de estádios de futebol para realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas.

Do mesmo modo, constata-se a redução dos investimentos privados, levou a indústria a um período de estagnação quando visto pela ótica dos indicadores de produtividade industrial.

¹⁹ Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos Impostos, taxas e contribuições que incidem sobre os bens e serviços quando são produzidos ou importados, distribuídos, vendidos, transferidos ou de outra forma disponibilizados pelos seus proprietários. Variação em volume, taxa acumulada durante o ano.

Gráfico 2.7 – Produtividade Industrial



Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física. Variável = Índice de base fixa sem ajuste sazonal (Base: média de 2012 = 100) (Número índice).

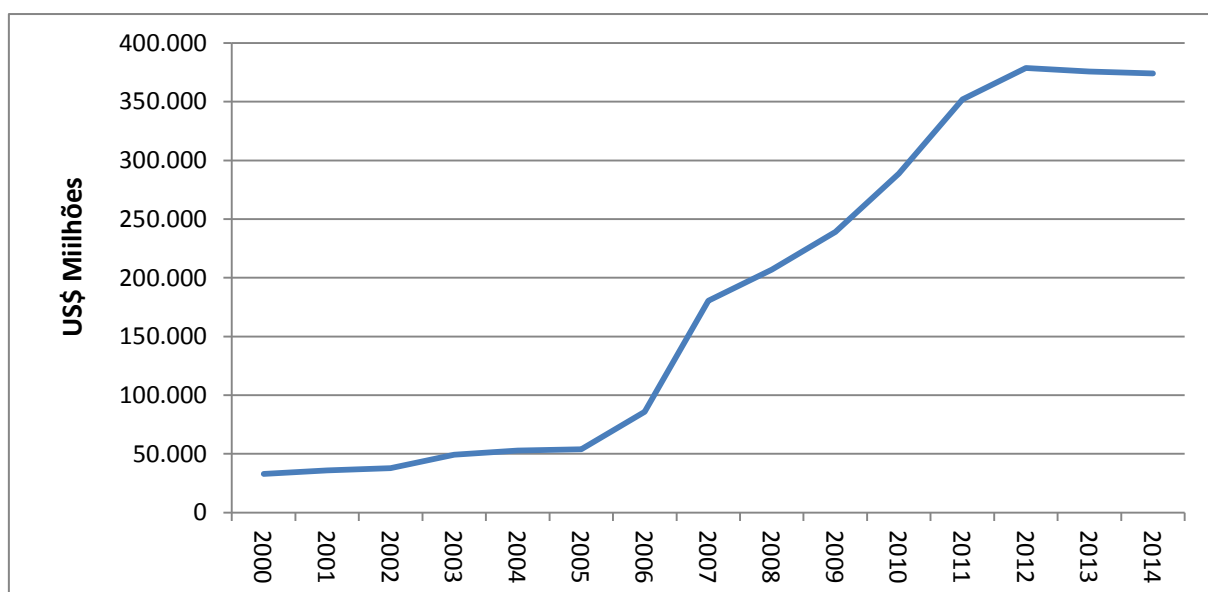
A opção por desonerar setores produtivos não se mostrou tão eficaz quanto o foi a expansão do gasto público em períodos anteriores e não se converteu em aumento de produção e de consumo. A experiência da economia brasileira parece indicar que quando houve a escolha pela estratégia de elevar o gasto público através de investimentos em infraestrutura ou em transferências de renda, o recurso aplicado produziu um efeito multiplicador capaz de formar o ciclo virtuoso de crescimento do período 2003-2010. O ajuste pela via da redução na tributação provavelmente teria produzido melhores efeitos dinâmicos e sociais se tivesse levado em conta uma estrutura de impostos mais progressiva, combinada com uma alocação de gastos redistributiva (HERMANN e GENTIL, 2012).

No caso da tributação, sua influência sobre o efeito multiplicador é favorecida pela combinação de uma estrutura tributária progressiva com uma alocação de gastos redistributiva: onerando de forma mais acentuada os estratos de renda mais alta e, sendo essa arrecadação alocada a políticas direcionadas às classes menos favorecidas, tal estrutura eleva diretamente, a propensão a consumir e o efeito multiplicador do gasto público. (HERMANN, GENTIL, 2012, p.5)

A redução de gastos promovida pelo governo Dilma não causou queda da inflação, como supostamente seria seu objetivo dentro do regime macroeconômico conservador. Como pode ser visto na tabela 2.3 a inflação começa a se estabilizar próximo ao limite superior da

meta, em 6,4% a.a. (em 2014). A desvalorização do câmbio exerce influência importante nessa trajetória dos preços, tendo passado de R\$ 1,67/US\$ em 2011 para R\$ 2,63/US\$ no final de 2014. Num cenário de desaquecimento da economia mundial, mesmo com o real se tornando mais desvalorizado frente à moeda americana, o saldo da balança comercial se reduziu (gráfico 2.3) e as reservas internacionais, que vinham em sucessivos recordes, começaram a expressar tendência de queda.

Gráfico 2.8 – Liquidez Internacional.



Fonte: Banco Central do Brasil, Seção Balanço de Pagamentos.

As importações, ainda que não estivessem em níveis tão elevados como no período anterior, cresceram a taxas maiores que a expansão do PIB, que o consumo das famílias e do governo e que a FBCF, agravando ainda mais o cenário de desaceleração econômica no Brasil.

(...) cabe reconhecer que, além da própria inadequação da política fiscal do Governo Dilma Rousseff para lidar com a tendência de desaceleração da economia doméstica, o comportamento das importações restringiram ainda mais o efeito multiplicador do gasto. Diante disso, boa parte do esforço fiscal expansivo do Governo Dilma Rousseff alimentou a demanda externa, reduzindo seu efeito líquido sobre a economia doméstica.(GENTIL e ARAÚJO, 2015, p.7)

No ano de 2014, a normalização da economia dos EUA e o aumento nas taxas de juros americanas, traz ao Brasil a necessidade de uma política monetária mais ortodoxa, com juros maiores (Tabela 2.3).

Embora a presidenta Dilma não tenha conseguido dar continuidade a política econômica de seu antecessor, a de valorização do salário mínimo foi mantida. Vale lembrar que o crescimento do PIB é levado em consideração na composição do reajuste do salário mínimo, logo os generosos reajustes do governo Lula não se repetiram no governo da presidenta.

2.2 - A Política de Valorização do Salário Mínimo

A recente valorização do salário mínimo é apontada como uma das mais eficientes ferramentas na redução das desigualdades sociais. Instituído por decreto-lei em 1º de maio de 1940, pelo então presidente Getúlio Vargas, o salário mínimo pode representar uma grande ferramenta na busca da redução das desigualdades econômicas.

(...) é importante assinalar que o valor do salário mínimo exerce uma sinalização positiva para os rendimentos do trabalho dos ocupados, principalmente para aqueles situados nos patamares mais baixos da distribuição, com valores iguais e pouco superiores ao do SM.
(DIEESE, 2010, p. 248)

Seguindo o conceito internacional, o salário mínimo é o menor valor monetário que, por força de lei ou de contratação coletiva, pode ser pago aos trabalhadores de determinada região e período. Segue a redação dada pela Constituição Federal de 1988:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;(BRASIL. Constituição Federal, 1988)

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) o salário mínimo constitui o piso para a estrutura salarial e é destinado a proteger os trabalhadores inseridos na base da distribuição salarial. É importante por evitar a superexploração do trabalho por empregadores. É isonômico para qualquer pessoa independente de gênero, raça ou cor. O salário mínimo visa proteger os trabalhadores mais vulneráveis do mercado de trabalho e estabelece parâmetros para os beneficiários da seguridade social e até trabalhadores desempregados que recebem o seguro desemprego. Dessa forma, além dos milhares de trabalhadores que tem rendimentos atrelados ao salário mínimo, somam-se a esses os que recebem pensões, aposentadorias e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência e idosos de baixa renda.

Historicamente, o valor da remuneração do salário mínimo sempre foi baixo no Brasil. Para efeito de comparação o Departamento Sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) divulga mensalmente o valor necessário para atender as necessidades familiares básicas como moradia, educação, alimentação saúde, vestuário, lazer, transportes, higiene e previdência social calculado com base nos custos para três adultos. Em julho de 2014 o valor nominal do salário mínimo era de R\$724 enquanto o necessário seria de R\$2.979,25.

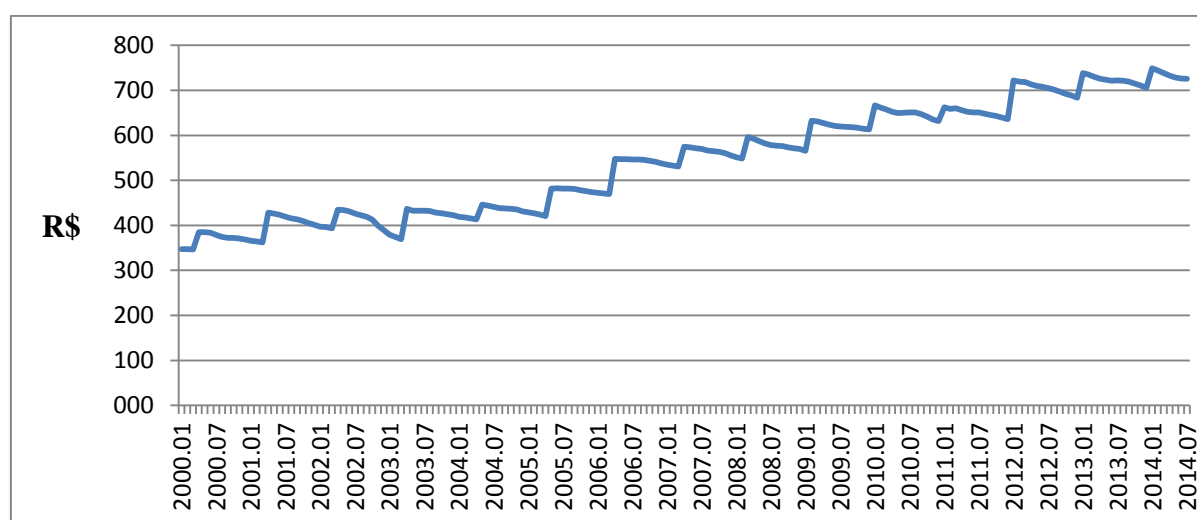
De acordo com dados do Ministério da Previdência Social aproximadamente 65% dos benefícios concedidos correspondem ao piso, dentro do universo de mais de 27 milhões de benefícios ativos.²⁰ O salário mínimo é visto no período pós 2003 como um importante instrumento de política macroeconômica. Teve sua expansão contida no passado, entre os anos 1980 e 1990, para controle da inflação através do arrocho da demanda, controlando o

²⁰ Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) para o ano de 2014.

poder de compra dos trabalhadores. Realizar aumentos no salário mínimo significa injetar dinheiro na economia. Para economistas conservadores essa ação eleva a inflação, pois, dada a oferta, aumenta a demanda agregada na economia. Para economistas heterodoxos, caso haja aumentos reais de salários, não necessariamente vai haver inflação de demanda. Essa reação dependerá da situação momentânea da economia, principalmente do nível da capacidade ociosa. Caso a economia esteja próxima do pleno emprego dos fatores de produção, poderá causar inflação, mas, caso haja capacidade ociosa dos fatores o resultado, o resultado mais provável será o aumento da produção ao invés de reajustes nos preços.

Recentemente, durante o período de 2003 a 2014, foram observados sucessivos aumentos reais no salário mínimo, como pode ser visto no gráfico abaixo, sem que houvesse perda do controle da inflação, que sempre se manteve dentro dos limites das metas estabelecidas pela autoridade monetária.

Gráfico 2.9- Evolução do Salário Mínimo Real



Fonte: IPEADATA.

O crescimento real dos salários, sobretudo do salário mínimo, ao serem confrontados com a menor expansão do indicador de produtividade²¹, não se reverteu, entretanto, em descontrole inflacionário provocado por aumento dos custos de produção. Isso possivelmente foi evitado porque o governo Dilma aprofundou o processo de desoneração tributária²², conteve a correção dos preços estratégicos (principalmente o preço do petróleo e seus

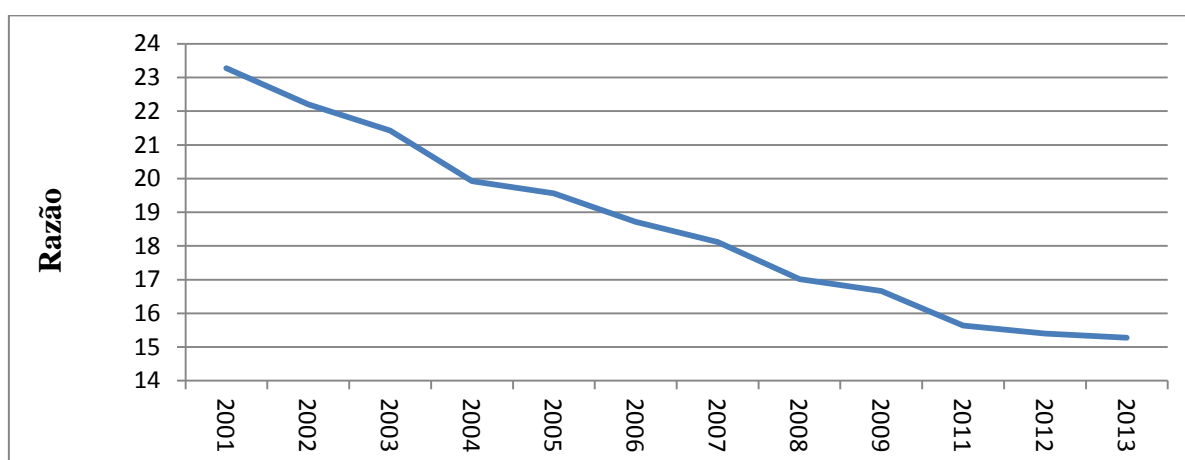
²¹ Ver gráfico 2.7.

²² Visto no gráfico 2.6.

derivados e da energia) e manteve a valorização taxa de câmbio, compensando assim custos salariais mais altos.

Um ponto positivo alcançado pela política de valorização do salário mínimo, como observado através do gráfico 2.12, é a tendência da redução da razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.

Gráfico 2.10 – Renda – Razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres

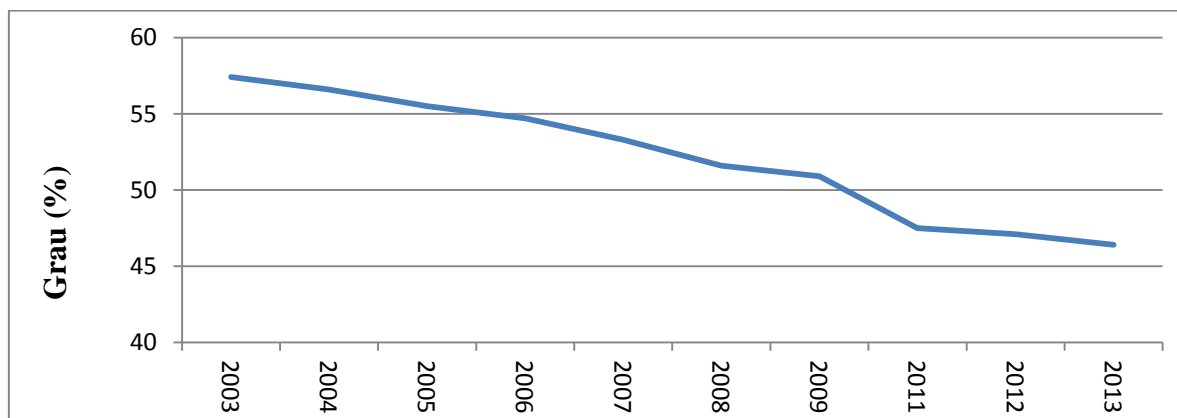


Fonte: IPEADATA.

A evolução da renda do percentual de domicílios mais pobres pode se dever a valorização real do salário mínimo praticado no período analisado. Durante os anos 2000, mais especificamente após a mudança de governo ocorrida em 2003, houve uma tendência motivada por interesses políticos e sindicais do aumento do salário mínimo. Inicialmente o governo do presidente Lula não conseguiu grandes avanços em termos salariais. Como visto no Gráfico 2.9 o ano de 2003 e 2004 não correspondeu a ganhos reais significativos. A partir de 2005 os ganhos se tornam mais expressivos tendo auge no ano de 2006. Além das pressões sindicais e sociais acerca deste tema, é criado no Congresso Nacional em 2005 a Comissão Mista da Política do Salário Mínimo. Em 2007 é consolidada a política de valorização do salário mínimo, que estabelece o reajuste pelo valor da inflação do ano anterior somada ao crescimento do PIB de dois anos passados, cuja vigência irá até o ano de 2023. Essa tendência de aumentos reais contrariou muitas teorias que acreditavam que salários mais altos causariam desemprego, inflação e aumento de trabalhadores em atividades informais. Na verdade, essa

teoria ortodoxa que defende a ideia de que aumentos reais no salário mínimo afetariam o desemprego não funcionou para o do Brasil durante o período entre 2003 e 2014. A taxa de desemprego manteve uma tendência descendente, e a economia informal, por sua vez registrou queda no período analisado, como pode ser visto na Tabela 2.2 e no gráfico 2.11.

Gráfico 2.11 – Grau de Informalidade



Fonte: IBGE, PNAD 2003-2013.

Os sucessivos aumentos reais no salário mínimo são tomados como a causa principal da desigualdade e da pobreza como pode ser visto na Tabela 2.1. Importantes economistas²³ acreditam ter sido esse o fator principal para a redução das desigualdades.

Uma análise feita por Serrano e Summa (2011) mostra que a redução do coeficiente de Gini entre 1995 e 2004, de 0,604 para 0,572, é derivada do baixo crescimento da economia e na redução da renda média absoluta do trabalho, ou seja, até 2004 a redução da desigualdade se dava mais através da redução dos salários mais altos do que de reajustes dos salários mais baixos. A tendência se inverte a partir de 2005, quando a renda familiar média sobe com o aumento dos salários reais e o crescimento da economia leva ao aumento dos empregos formais.

Da mesma forma Medeiros (2003) já atentava para a importância da valorização do salário mínimo para a redução das desigualdades sociais.

²³ Dentre eles: Lavinas (2013), Deddeca (2013).

Como esse salário se tornou o piso para as aposentadorias, amplamente concentradas em torno desse valor, sua evolução real afeta amplo contingente da população de baixa renda. Assim, devido à sua repercussão sobre o preço do trabalho não qualificado, sobretudo nas regiões e cidades mais pobres, a elevação do salário mínimo real constitui um poderoso instrumento na luta contra a pobreza.(MEDEIROS, 2003, p. 345).

O argumento se dá a partir da observação que a elevação do salário mínimo eleva a demanda sobre diversas indústrias e é extremamente positivo para a economia de cidades mais pobres e para o aumento suas receitas de tributos, segundo o autor.

2.3 – O Papel do Crédito

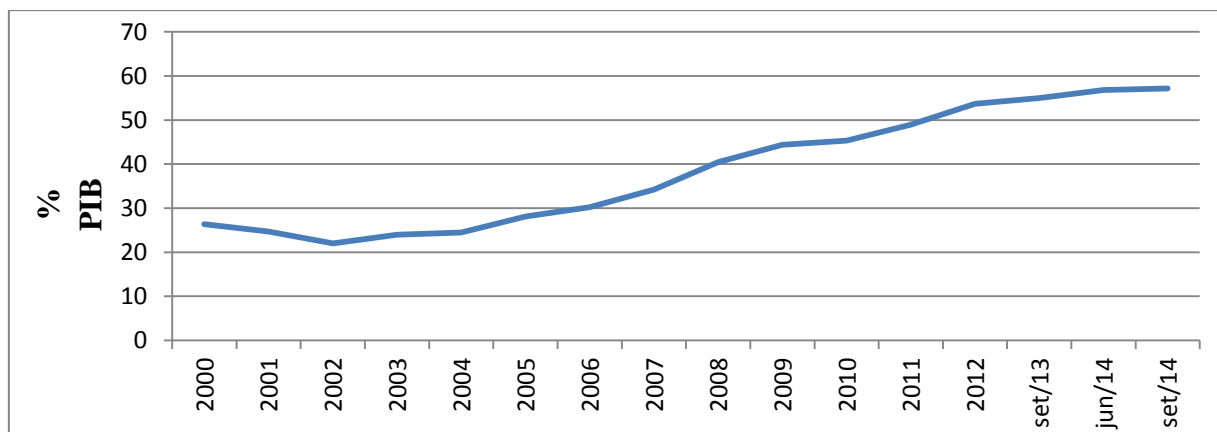
O crédito foi uma variável muito utilizada para o crescimento econômico e, consequente, redução das desigualdades no período estudado. É essencial para o sistema produtivo, para o setor público e para as famílias. Segundo Schumpeter (1982), o crédito é importante para o setor produtivo na medida em que financia novos empreendimentos. Através do fornecimento de crédito aos capitalistas, as empresas executam novas maneiras de arranjo de seus recursos produtivos em busca do lucro extraordinário.

A expansão do crédito é essencial para o setor público, porque por seu intermédio é possível fazer ajustes macroeconômicos, expandindo ou retraindo a base monetária da economia. Para as famílias é interessante por aumentar o seu poder de compra, adquirir bens que não seriam possíveis de adquirir naquele momento.

Segundo MEIRELLES (2006), o crescimento do crédito em conjunto com a melhora do mercado de trabalho, a flexibilização da política monetária, a recuperação da confiança e a retomada do investimento, foram determinantes para a sustentação do ciclo de expansão da atividade econômica do país no início do governo Lula e, posteriormente, no governo Dilma, embora neste último seus efeitos tenham sido amortecidos pelas condições internacionais e

internas mais adversas, já tratadas anteriormente. O gráfico 2.12 demonstra a evolução do crédito a partir dos anos 2000.

Gráfico 2.12 – A Expansão do Crédito (%PIB).



Fonte: Banco Central do Brasil.

Como parte de uma política anticíclica, o crédito público foi expandido através de aportes de capital do Tesouro Nacional nas três das maiores instituições bancárias do país: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). Os anos 2000 marcaram o retorno da atuação dos bancos públicos na sua função de conceder crédito com prazos maiores e taxas de juros subsidiadas.

No primeiro mandato do presidente Lula, a política creditícia foi marcada pela expansão na concessão do crédito tanto para pessoas físicas quanto jurídicas. Os juros reais menores e a recuperação da economia, aliados a reforma da Lei das falências, favoreceram novos empréstimos a empresas com dificuldades financeiras. Para as pessoas físicas a concessão de crédito se deu através da inserção de uma nova modalidade, o crédito consignado. Originário de acordo entre sindicatos e instituições financeiras, é oferecido às pessoas físicas, servidores públicos e aposentados do INSS, ampliando de forma significativa a oferta de crédito às famílias. (BARBOSA, 2010)

Já no segundo mandato, durante a crise do *subprime* e a consequente redução da liquidez, o governo brasileiro, após ter reduzido os depósitos compulsórios, tomou a atitude de utilizar-se de bancos públicos para promover crédito ao setor privado não bancário. Em

2009 concedeu ao BNDES linha de crédito de 3,3% do PIB. Utilizou-se também da CEF e do BB para emprestar a setores com maior dificuldade de liquidez como o agropecuário, construção civil e bens de consumo duráveis.

As instituições bancárias brasileiras historicamente sempre se utilizaram de altos *spreads*. Em virtude disso, o governo brasileiro orientou que seus bancos públicos ganhassem participação de mercado reduzindo seus *spreads* e aumentando a concessão de crédito, o que forçou os bancos privados a fazerem o mesmo e acabou por ampliar o crédito disponível, como visto no gráfico 2.12.

É notória a importância que a política macroeconômica teve na redução das desigualdades sociais. Embora o tripé macroeconômico conservador tenha sido mantido durante os governos Lula e Dilma, a expansão do gasto público, focalizada na política salarial, de geração de empregos, assim como a creditícia, trouxeram bons resultados, sobretudo no período 2007-2010, com efeito amortecido e com resultados muito menos expressivo no período 2011-2014.

CAPÍTULO III – AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E O SEU PAPEL NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.

As transferências de renda foram, juntamente com a elevação da renda do trabalho, mecanismo importante de redistribuição de renda no país no período 2003/2014, conforme já amplamente mencionado no capítulo precedente. Na última década, os gastos com programas sociais do governo federal passaram por significativa expansão quando medidos em relação ao PIB e a consequência foi a expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza.

De fato, grande parte da redução das desigualdades é resultado de rendimentos de outras fontes não advindas do mercado de trabalho²⁴. Programas como o Bolsa Família, BPC e outras políticas de assistência social retiraram milhares de pessoas da linha da pobreza e da extrema pobreza, direcionando renda aos menos favorecidos e sendo um importante instrumento de política anticíclica utilizada pelo Estado no período de crise econômica no fim da primeira década dos 2000.

As políticas de transferência de renda são um importante mecanismo de dinamização da economia. Compõe a demanda agregada e tem um relevante papel multiplicador, principalmente por ser destinada a uma população de baixo poder aquisitivo, doentes, desempregados, acidentados, idosos e aposentados, com alta propensão a consumir. Por ser um gasto autônomo, a seguridade social é capaz de dinamizar a economia pelo lado da oferta. Sendo o Estado o provedor de serviços de seguridade, ele terá que contratar mão de obra, construir hospitais, prédios públicos, dinamizando a economia e gerando capital fixo e tecnologias novas.

Com todo esse poder, as transferências de renda, não devem ser vistas como um fardo e sim como um dos componentes capazes de reverter um quadro de crise.

²⁴ Segundo conceitos e definições utilizados pelo IBGE, rendimentos de outras fontes são: a soma dos rendimentos de aposentadoria e pensão de instituto de previdência oficial, Programa Social Bolsa-Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, outros programas sociais e transferências, aposentadoria e pensão da previdência privada, aluguel, juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras do mês de referência.

A necessidade de mecanismos de proteção social se mostra cada vez mais importante. Em 2012 a Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁵ lançou uma recomendação sobre os pisos nacionais de Proteção Social, afirmando que a segurança social é um direito humano necessário para o desenvolvimento e o progresso. É um investimento nas pessoas que as empodera na adaptação a mudanças na economia e no mercado de trabalho, atuando como estabilizadores sociais e econômicos, contribuindo para estimular a demanda agregada em períodos de crise. Dessa forma recomendou que os países devessem estabelecer progressivamente e manter sistemas de segurança social completos e adequados, coerentes com os objetivos políticos nacionais e procurar coordenar as políticas de segurança social com outras políticas públicas.

O objetivo deste capítulo é eleger algumas áreas de intervenção do Estado com grande efeito sobre os indicadores sociais nos anos 2000 descrevendo as suas características, suas dimensões, seus resultados e as críticas às quais estão sujeitas.

3.1 – Políticas Sociais Seleccionadas

3.1.1 - O Programa Bolsa Família (PBF)

As transferências de renda em programas sociais do governo federal aliviam a pobreza e a condição desfavorável de milhares de famílias que recebem o benefício. Criado em 2004, pelo então presidente Lula, o PBF foi instituído pela lei 10836/04. Na sua criação tinha por finalidade unificar programas de transferência de renda já existentes como o Bolsa Escola (2001), Programa Nacional de Acesso a Alimentação (2003), Programa Nacional de Renda Mínima vinculada a Saúde (2001), Auxílio Gás (2002) e Cadastramento Único do Governo Federal (2001). O PBF é considerado pelo atual governo como o mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil e tem como objetivo combater a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias em situação de maior pobreza no país.

²⁵ Recomendação 202, disponível em:
http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_recomendacao_202_pt.htm

O PBF é um programa de transferência de renda direta condicionada do governo federal que contempla famílias em situação de pobreza que possuem renda domiciliar entre 77 e 154 reais mensais, e de extrema pobreza, aqueles que vivem com menos de 77 reais mensais. Está assentado em três pilares:

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.(Ministério do Desenvolvimento Social, 2015)

Na medida em que o PBF estabelece condicionalidades para o recebimento do benefício, as famílias são estimuladas a procurar pelos direitos sociais de educação e saúde. As condicionalidades na área de saúde são: o acompanhamento de calendários de vacina, que proporciona crescimento e desenvolvimento saudável para crianças de até 7 anos, os exames pré natal em gestantes e o acompanhamento de saúde das nutrizes e dos bebês em mulheres de 14 a 44 anos de idade. Essas condicionalidades já apresentaram bons resultados. Em 2013, o Relatório Mundial da Saúde já alertava para a redução do índice de mortalidade infantil em 17% no período entre 2004 e 2009²⁶, diminuição de 65% dos óbitos causados por desnutrição e queda de 53% das mortes causadas por diarreia em crianças menores de cinco anos. Na área de educação as condicionalidades versam sobre a frequência escolar. Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% e exige-se a participação em programas socioeducativos para as crianças de até 15 anos retiradas ou em risco do trabalho infantil. O objetivo principal, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, é responsabilizar as famílias e o poder público pelo compromisso assumido e pela oferta de serviços, respectivamente.

²⁶ Entre o ano de 2004 para 2014 a redução é de 23,39 para 14,4.

Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015)

Na área de educação, também bons resultados foram alcançados. A taxa de analfabetismo em pessoas com 15 anos ou mais se reduziu de 11,45% em 2003 para 8,3% em 2013²⁷. Segundo dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), o índice de frequência escolar entre crianças de 6 a 15 anos que, em 2009, era de 85,59%, passa para 93,86% em 2013 e, entre jovens de 16 e 17 anos, passa de 77,78% para 83,18%. Para obtenção do benefício é necessário o cumprimento de frequência escolar de 75%, para jovens de 16 e 17 anos, e 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.

Em 2004 o Programa Bolsa Família atendia a 6,5 milhões de famílias, passando para a marca de 14 milhões de famílias em 2014 (ver Tabela 3.1). Entre 2004 e 2013 é observada a redução da proporção de domicílios extremamente pobres para quase a metade do valor de 2004.

²⁷Fonte: PNAD - IBGE

Tabela 3.1 – Domicílios Extremamente Pobres²⁸ e PBF

Ano	Número de Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (em milhões)	Proporção de domicílios extremamente pobres	Total de Recursos Repassados pelo Programa Bolsa Família (em bilhões de Reais)
2004	6,5	9,69	3,8
2005	8,7	8,35	5,7
2006	10,9	6,97	7,5
2007	11	6,92	8,9
2008	10,5	5,90	10,6
2009	12,3	5,80	12,4
2010	12,8	n.d.	14,4
2011	13,3	5,26	17,4
2012	13,9	4,64	21,2
2013	14,1	4,92	24,9
2014	14	n.d.	27,2

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, IPEADATA. Elaboração Própria.

De forma ainda mais acelerada cresceram os gastos realizados com o programa bolsa família. Em 2004, o gasto foi de 3,8 bilhões tendo o valor do benefício médio o patamar de R\$ 69,98 por família. Já em 2014, o gasto aumenta quase sete vezes, passando para R\$ 27,2 bilhões e o patamar do benefício médio por família passa para R\$ 169,03.²⁹

Embora o PBF seja um programa com bons resultados para o período, não esteve livre de críticas de seus pontos vulneráveis. O programa não pode ser visto como um passe único para a saída da pobreza (LAVINAS, 2005). Fixar um valor monetário para definir a linha de pobreza e extrema pobreza e distribuir o recurso para a mera superação desta mesma linha, não pode ser a espinha dorsal de um sistema de política social. É muito pouco para um país com tamanha riqueza e desigualdade como o Brasil. E quando se pensa em um conjunto de políticas para a redução da desigualdade social, não pode ser ignorado o fato de existir uma carga tributária apoiada principalmente num elevado volume de impostos indiretos que são pagos pelos consumidores. A tributação através do consumo é injusta e regressiva para os mais pobres. É injusta, pois não é possível se conceber que em um país com tamanha

²⁸ Proporção de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

²⁹ Dados do Ministério do Desenvolvimento Social, disponível no portal SAGI.

desigualdade de renda, ricos e pobres paguem o mesmo imposto ao adquirirem recursos básicos para sua sobrevivência. Portanto, a política de desoneração tributária dos alimentos seria tão importante quanto é o PBF para a redução das desigualdades. Ainda que mais complexa, seria um importante mecanismo de justiça social. No período de crise pós 2009, o governo tomou a atitude de desonerar alguns produtos, com o objetivo de estimular o consumo e manter suas cadeias produtivas, evitando, assim, o desemprego, porém não priorizou a desoneração do setor de alimentos. Os setores beneficiados foram: indústria automotiva, produtos da linha branca de eletrodomésticos, além de material de construção e habitação. Segundo LAVINAS (2009) o período de crise poderia ter sido um bom momento para a desoneração do setor de alimentos.

Inúmeros são os artigos, teses e referências, que nos anos recentes, têm chamado a atenção para o perfil extremamente regressivo da nossa tributação. Estima-se que a carga tributária média sobre os alimentos é da ordem de 14%³⁰, logo, mais elevada para os pobres. A crise mostra-se o momento oportuno para colocar na agenda da reforma tributária a desoneração integral de todos os alimentos, e não apenas dos itens que compõem a cesta básica, como defendem alguns. (LAVINAS, 2009, p. 194)

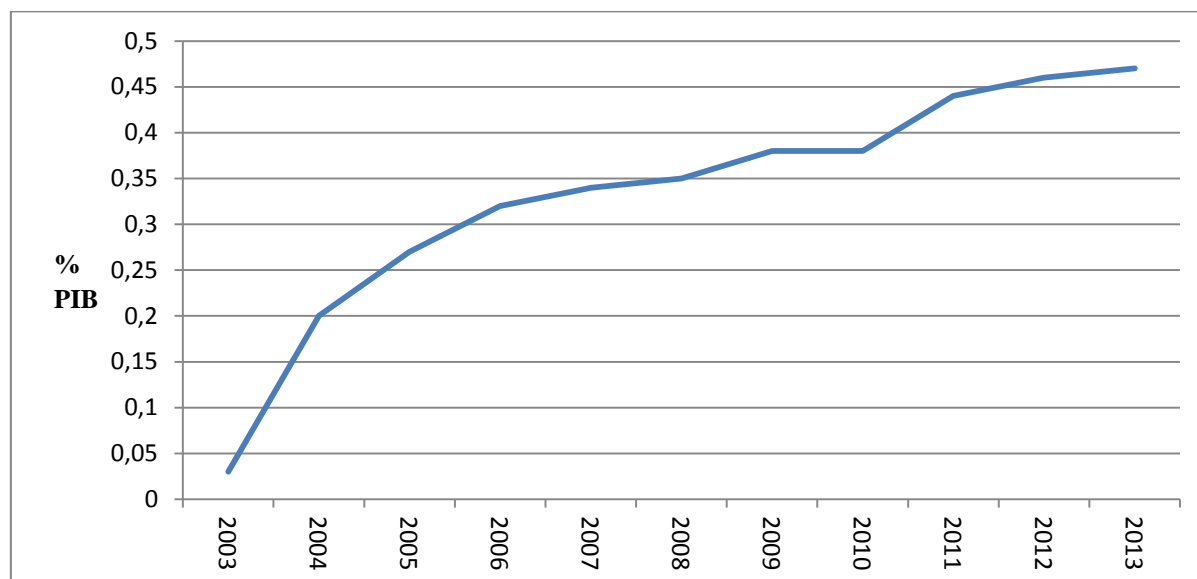
Embora o gasto com o Bolsa Família seja visto como de alta qualidade por ter grande efeito multiplicador e assegurar um patamar mínimo de renda em momento de crise econômica mundial, outra crítica freqüente se refere à falta da instituição de uma norma de reajuste anual dos benefícios não atrelados ao salário mínimo, ou da correção do valor que define a linha da pobreza para que o programa mantenha seu grau de efetividade elevado. (LAVINAS, 2009). Os benefícios perdem seu poder de compra à medida em que não são atrelados a nenhum índice de reajuste, tendo sido corrigidos apenas uma vez no período de 2004 a 2014.

O recurso destinado ao PBF, embora tenha sido expandido anos após ano, ainda é muito baixo em relação ao PIB ao se comparar com outras despesas do governo. O país

³⁰ Magalhães et alii (2001). Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. TD, IPEA, Brasília.

gastou, em média, 5,4% do PIB ao ano, entre 2011 e 2014, para pagamento de juros da dívida pública, sendo líder entre os países do G20 nesse quesito. Enquanto isso, o dispêndio com o PBF fica muito próximo aos 0,5% do PIB ao ano, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 3.1 – Orçamento/PIB do PBF



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Orçamento Geral da União.

Outra crítica que o PBF recebe versa sobre as limitações para a universalização da concessão dos benefícios (LAVINAS, 2008). Em primeiro lugar, existem condicionalidades a serem cumpridas para o recebimento. Não se deve exigir do indivíduo que já possui uma fragilidade social o cumprimento de condicionalidades para o recebimento do benefício. Embora não seja estabelecido um tempo máximo para participação do programa, uma das causas da exclusão é o não cumprimento das condicionalidades. Pelo lado do governo federal, que instituiu as condicionalidades, o argumento é que a demanda força os municípios a oferecerem serviços de saúde e educação e, assim, serem inseridos no PBF e, conseqüentemente, melhorarem seus indicadores sociais. Em segundo lugar, a universalização do benefício é dificultada por existirem muitas famílias que estão na situação de pobreza e extrema pobreza, mas não estão no Cadastro Único³¹ por motivos variados, como a falta de informação, por estarem situadas em locais de difícil acesso ou em lugares nos quais os

³¹ Cadastro Único: É o cadastro utilizado para os Programas Sociais do Governo Federal. Para estar no Cadastro é necessário: renda mensal de até ½ salário mínimo per capita ou renda mensal total de até 3 salários mínimos. O cadastro é utilizado para a implementação de políticas sociais específicas para a redução da vulnerabilidade das famílias. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

serviços sociais não chegam. Em terceiro lugar, há ainda uma parcela de famílias que estão no cadastro e não são atendidas. Dados do IPEA para o ano de 2013 mostram que existem ainda 10,45 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza no país.

Levando em consideração a linha da extrema pobreza brasileira é estabelecida em R\$ 77,00, utilizando-se de uma estimativa simples pode-se chegar ao custo de menos de R\$ 805 milhões de reais, montante que seria necessário para acabar com a extrema pobreza no país³². Custo desprezível se comparado ao PIB do país, que situa-se em torno de 4,8 trilhões³³. Custo ínfimo, se comparado ao gasto com o Senado Federal que alcança um valor em torno de 2,7 bilhões³⁴ ou com o gasto anual com juros da dívida pública, de R\$ 243 bilhões no ano de 2014, segundo dados do Ministério da Fazenda.

3.1.2 – Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 o BPC integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, tendo sido efetivado em 1996. É destinado às pessoas maiores de 65 anos ou de qualquer idade com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Não é necessário que o usuário tenha contribuído com a previdência social. O valor monetário corresponde a um salário mínimo e deve-se comprovar que o indivíduo não possui meios de garantir seu próprio sustento, nem sua família pode provê-lo. A renda familiar per capita necessária para acessar o benefício deverá ser menor que ¼ do salário mínimo vigente. Não é um benefício vitalício. Sua revisão ocorre a cada dois anos.

No Brasil existem 4 milhões de pessoas atendidas pelo BPC sendo 2,2 milhões de pessoas com deficiência e 1,8 milhão³⁵ de idosos. Os recursos para o custeio do BPC são provenientes do orçamento da Seguridade Social, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, sendo operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social.

³² Considerando o número de pessoas extremamente pobres levantado pelo IPEA em 2013, de 10,45 milhões multiplicados pela renda individual de R\$ 77,00.

³³Referente ao ano de 2013

³⁴ Dado levantado pela ONG Transparência Brasil

³⁵Fonte: DATAPREV/Sintese, Valores para julho de 2014.

Tabela 3.2 – BPC – Número de Pessoas Atendidas.

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoas atendidas (milhões)	0,35	0,65	0,85	1,03	1,21	1,34	1,56	1,70	2	2,3	2,5	2,7	3	3,2	3,4	3,6	3,8	4	4,1

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Elaboração Própria.

Entre 1996 e 2004, o número de beneficiários do BPC se ampliou em mais de cinco vezes. No primeiro ano, 346 mil pessoas foram inscritas e em 2004 o benefício já atendia a dois milhões de pessoas. A partir deste ano o ritmo de crescimento diminui, e dez anos depois o número de beneficiários chega a quatro milhões. Este fato poderia sugerir que o BPC atingiu a sua universalidade, mas um estudo realizado (Sposati, Cortes e Coelho, 2013) sugere que candidatos a novos beneficiários estão encontrando cada vez mais dificuldade para serem aceito no programa. Há, em média, 250 mil pedidos negados por ano por não atenderem aos requisitos. O referido estudo mostra que um desafio encontrado é articular os benefícios aos serviços assistenciais e às demais políticas públicas setoriais.

Outro estudo, desenvolvido por pesquisadores da DISOC/IPEA (2010), mostrou que programas sociais como o BPC e PBF são os que têm maior capacidade redistributiva. Um gasto equivalente a 1% do PIB nestes programas eleva substancialmente a renda das famílias mais pobres, sobretudo as que vivem no campo. No caso do BPC, a renda das famílias nesta situação cujo chefe não possui escolaridade, cresce 8,8%. Esse mesmo estudo ainda conclui que, um choque de gasto de 1% do PIB, provocaria uma redução de 2,33% no índice de Gini, mostrando a relevância do BPC como programa capaz de reduzir a desigualdade social.

3.2 – A Previdência Social

A previdência social é formada por um conjunto de programas e benefícios que têm por fim garantir recursos necessários à manutenção de seus segurados e dar amparo público aos não contribuintes do sistema (Felix; Ribeiro; Tostes; 2008) No Brasil, segundo dados do

IBGE, no ano de 2013, existiam 88,21 milhões pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos, das quais 50,12 milhões (57% do total) são contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), 6,73 milhões contribuintes (ou 7,6%) de Regimes Próprios de Previdência (militares e estatutários) e 6,21 milhões (ou 7%) de Segurados Especiais do RGPS. Não contribuintes e aqueles vinculados apenas de fundos privados de previdência, somam a quantia de 25,14 milhões (28,5%).

Para que seja assegurada a capacidade de financiamento de um sistema público de previdência, a teoria heterodoxa recomenda manter-se o comportamento expansivo de três variáveis: nível de emprego elevado, aumento da participação daqueles em idade ativa e crescimento da produtividade do trabalho. Trata-se de uma forma diferente de interpretação da vertente liberal ortodoxa, que prefere o aumento das contribuições, redução do valor dos benefícios e elevação da idade para aposentadoria como estratégias de controle financeiro do sistema previdenciário.

Neste sentido, as políticas monetária e fiscal expansivas e a política industrial que interferem no produto, emprego e produtividade protagonizam um papel decisivo para os rumos do sistema previdenciário.(GENTIL; ARAUJO, 2013, p.203)

Assim, na visão heterodoxa, o que deve ser buscado para a sustentação e capacidade de financiamento da seguridade social é o pleno emprego e mais elevados ganhos de produtividade. Entende-se por ganho de produtividade uma maior produção com a mesma quantidade de trabalhadores, através de melhoria nas condições de trabalho e infraestrutura.

A elevação da produtividade agregada, entretanto, está diretamente relacionada ao setor manufatureiro, por este gerar ganhos de escala. Segundo Kaldor (1966), a indústria manufatureira dita o crescimento da produtividade agregada. Nesse aspecto o Brasil não vem obtendo bons resultados. A indústria brasileira se mostra estagnada³⁶ e com baixa competitividade. É necessário que o país exporte mais para financiar a elevada necessidade de bens de capital importados. Como mostra Cano (2012), os motivos para a baixa produtividade e desindustrialização brasileira estariam relacionados: ao câmbio valorizado, à abertura para

³⁶ Ver gráfico 2.7, com indicador de produtividade da indústria.

produtos estrangeiros e à não proteção aos produtos nacionais, às taxas de juros elevadas, à queda do investimento externo direto e ao direcionamento do investimento interno predominantemente para o setor financeiro, negócios imobiliários, agropecuária e mineração em detrimento do setor de transformação.

Caso não seja possível o financiamento de um sistema público de previdência nessas bases, existem outras medidas que podem ser viabilizadas sem atingir aqueles que vivem em piores condições sociais. Deve-se pensar em uma reforma tributária que permita uma tributação mais progressiva sobre aqueles que têm mais recursos como, por exemplo, a efetiva implementação do imposto sobre grandes fortunas. Também é possível citar como alternativa de política econômica a busca pela redução do grau de informalidade³⁷ (situado em torno de 46%, segundo dados de 2013), o que pode ser alcançado através de medidas que elevem a fiscalização federal sobre o trabalho precário, diminuam impostos e burocracias sobre o empregado formal e, sobretudo, mantenham o dinamismo econômico em alto nível.

Tributação e gasto precisam se tornar instrumentos coordenados e complementares para que a política fiscal ativa não se limite a fazer redistribuição da renda apenas através dos gastos, mas avance para mecanismos de tributação progressiva e mais justa.(GENTIL; ARAUJO, 2013, p.208).

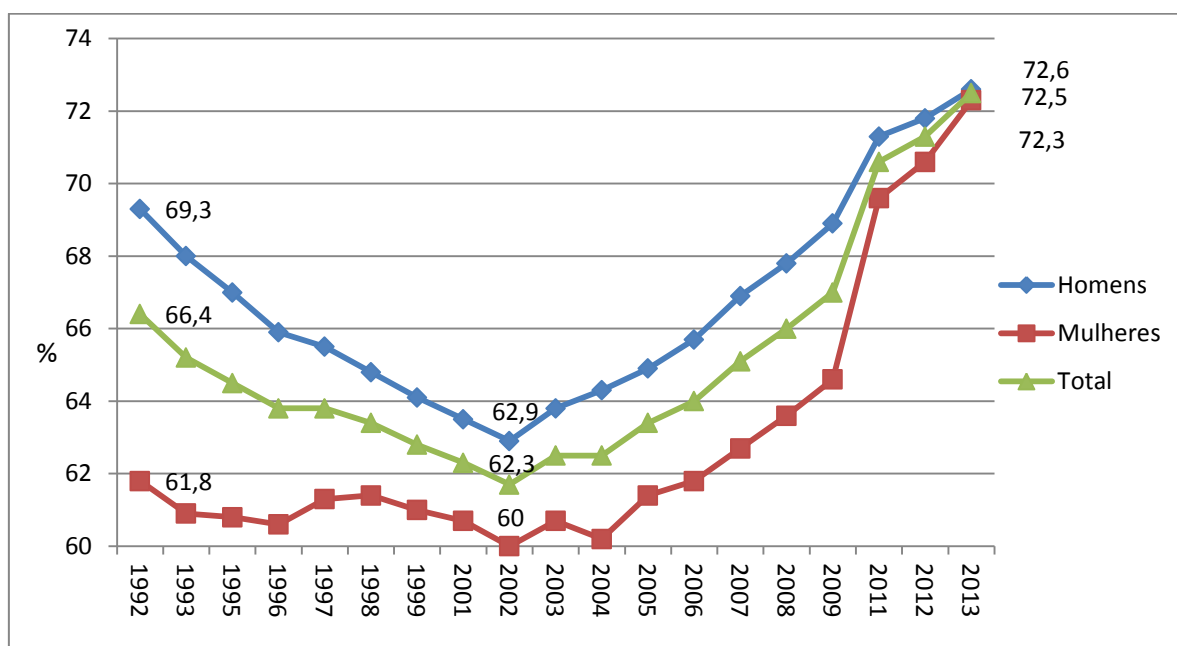
A previdência social brasileira conta uma cobertura de 72,5% da população ocupada (segundo dados de 2013 do IBGE), sendo um bom instrumento na redução das desigualdades sociais e de dinamização da economia. Possui um benefício médio de R\$ 899,00³⁸. O valor médio do benefício do PBF é de R\$ 169,03 para o ano de 2014.

Os avanços no sistema previdenciário estão intimamente ligados ao desempenho do mercado de trabalho. O gráfico 3.2, abaixo, mostra que Brasil obteve bons resultados no período 2003 a 2014.

³⁷ O grau de informalidade no Brasil embora venha diminuindo como mostrou o gráfico 2.11, ainda permanece em patamar elevado, em 2013 o grau foi de 46,4%.

³⁸ Referente ao ano de 2013. Fonte: Ministério da Previdência Social.

Gráfico 3.2: Evolução da Cobertura Social entre as Pessoas com Idade entre 16 e 59 anos



Fonte: PNAD/IBGE.

É possível observar a inflexão que ocorre a partir de 2002, coincidente com a criação de empregos formais e a valorização do salário mínimo, abordados anteriormente, no capítulo 2, assim como a redução do percentual de pessoas pobres, demonstrado através do gráfico 1.1. Após dez anos de sucessivas quedas, a partir de 2002 a cobertura social experimenta mais de uma década com sucessivos ganhos, chegando a 72,5% entre o total de trabalhadores ocupados. Dentre estes, o percentual de trabalhadores domésticos sobressai e a cobertura dessa classe pelo sistema de previdência social salta de 24,1% (1992) para 44,4% (2013), segundo dados da PNAD

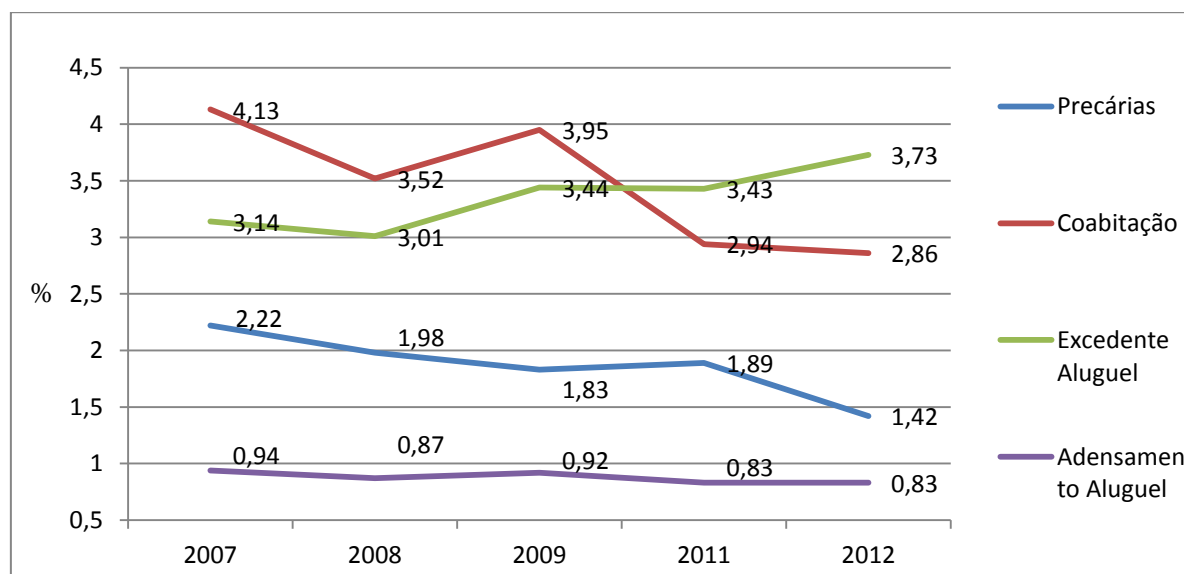
3.3 - O Programa Minha Casa Minha Vida

Criado em 2009, no governo do presidente Lula, o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi um instrumento importante de política anticíclica. Em um período de forte crise externa, escassez de liquidez internacional, redução dos preços das commodities e estagnação econômica na economia interna, o MCMV veio com um objetivo duplo: reduzir o déficit habitacional e dinamizar a economia. Com o orçamento de 1,2% do PIB e destinado a construir um milhão de casas populares, o objetivo inicial era utilizar-se de um fundo do

governo para a realização de 400 mil casas pelo setor privado e, em seguida, repassar às famílias carentes que pagariam prestações simbólicas durante cinco anos. Em seguida, 600 mil residências seriam financiadas para famílias de baixa renda com subsídios na entrada e na taxa de juros. Houve participação do BNDES com linhas de crédito para grandes empreendimentos habitacionais que utilizassem técnicas que garantissem uma melhor produtividade e menores preços. Foi dado um papel destacado para a CEF como principal banco fornecedor de crédito às famílias.

A respeito da demanda por unidades habitacionais no Brasil, um indicador importante para a avaliação dos efeitos do MCMV é o déficit habitacional, que leva em conta no seu cálculo: as habitações precárias, que são os domicílios improvisados ou rústicos; a coabitação, que ocorre quando há mais de uma família vivendo em um mesmo domicílio e do qual ao menos uma das famílias deseja se mudar; domicílios nos quais as famílias tem ônus excessivo com aluguel; aqueles nos quais as famílias comprometem mais de 30% de sua renda domiciliar com a prestação da locação; aquelas famílias que apresentam adensamento excessivo em domicílios locados; e, finalmente, os domicílios que possuem mais de 3 habitantes por cômodo, servindo permanentemente como dormitório. Para a análise dos resultados referentes à redução do déficit habitacional serão utilizados os subitens acima no período entre 2007 e 2012.

Gráfico 3.3 - Evolução dos Componentes do Déficit Habitacional



Fonte: IPEA -Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).

É possível observar que, com exceção da variável ‘excedente aluguel’, o déficit habitacional mostra uma ligeira redução nas outras variáveis. Em números, as habitações consideradas precárias se reduzem em aproximadamente um terço, passando de 1,2 milhão para 870 mil. A coabitação é reduzida em aproximadamente 25%, caindo de 2,3 para 1,75 milhão de moradias. A variável ‘adensamento aluguel’ reduziu-se, caindo de 526.900 para 510.200. Todos esses fatores levaram à redução do déficit habitacional, que antes era de 10%, em 2007, para 8,53%, em 2012 (IPEA, 2012). Segundo nota técnica do IPEA (2012), o ‘excedente aluguel’ não se reduziu devido ao maior custo com o pagamento de aluguéis em um período de forte valorização imobiliária.

O aumento do gasto das famílias pode ser decorrente de acréscimos nos valores de aluguel, em alguma medida, atrelados à valorização imobiliária pela qual passam as cidades brasileiras no período estudado. (IPEA, 2012, p. 12)

Tabela 3.3 - Deficit Habitacional por Estratos de Renda.

Renda	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,70%	1,70%	1,90%	3%	2,40%
Até 3 salários mínimos (s.m.)	70,70%	70,20%	71,20%	73%	73,60%
Entre 3 e 5 s.m.	13,10%	14%	13,50%	11,70%	11,60%
Entre 5 e 10 s.m.	10,40%	10,30%	9,60%	9,10%	9,40%
Acima de 10 s.m.	4,10%	3,90%	3,80%	3,20%	2,90%

Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012 in IPEA, 2012.

A análise por estratos de renda apresenta uma situação intrigante. Em 2012, 74% do déficit habitacional era de famílias que possuíam renda de até 3 salários mínimos, uma variação de 4 p.p. acima, em relação a 2007. A explicação pode estar relacionada com o fato de que as moradias para esse estrato de renda, apesar de terem sido contratadas, são projetos mais complexos e sofreram atrasos na entregas³⁹.

Segundo estudo do IPEA é possível perceber um melhor desempenho em áreas rurais, que no Brasil representa 15% do déficit. Comparando urbano e rural, o segundo apresentou uma redução de 25%, enquanto o primeiro permaneceu estável.

³⁹ Apesar de 3 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo MCMV até 2012, apenas a metade havia sido entregue. Fonte: IPEA, Nota técnica nº5.

O programa MCMV não só objetivava a redução do déficit habitacional. O objetivo de dinamizar a economia em momento de crise também foi importante no ato de sua criação. A construção civil é um setor que possui uma vasta cadeia produtiva e gera muitos empregos diretos e indiretos. Assim sendo, ao voltarem a receber salário, as pessoas que antes estavam desempregadas passam a demandar desde alimentos até bens duráveis. Ocorre, então, o aumento da procura por bens e serviços finais no comércio, que, por sua vez, necessitará de mais empregados para atender a essa nova demanda e que também fará novas encomendas de produtos aos fabricantes de materiais de construção e matérias primas como aço, alumínio, tijolos dentre outros. A produção industrial crescerá e, assim, toda a cadeia produtiva será ativada.

As transferências de renda mostraram um papel importante na redução das desigualdades sociais no período 2003 a 2014. O PBF, o BPC, a Previdência Social e o MCMV, ao mesmo tempo em que serviram para reduzir a situação de vulnerabilidade de milhares de cidadãos brasileiros, reforçando os direitos sociais das classes mais pobres e distribuindo renda, ainda tiveram relevante importância na dinamização da economia.

CONCLUSÃO

A avaliação realizada entre 2003 e 2014 mostrou que muito se caminhou nas questões sociais brasileiras, porém, o avanço percebido foi no sentido individual e privado, melhorando o poder de consumo. Um longo caminho se mostra à frente ao observar o quanto ainda deve ser aperfeiçoado nas questões sociais coletivas como a melhoria da educação pública, do transporte coletivo nas grandes cidades, na universalização da saúde pública e na recuperação e ampliação da infraestrutura social e produtiva em geral.

Não basta aumentar o gasto social como foi mostrado nos últimos anos. É imprescindível a análise do regime macroeconômico e de seus impactos adversos sobre as variáveis sociais e se este poderá servir de sustentáculo para corrigir as fragilidades estruturais.

Um país que busca o desenvolvimento e que está entre as dez maiores economias do mundo não deve figurar entre as últimas posições em um *ranking* mundial da educação⁴⁰, nem se contentar em estar em último lugar no Ranking de Eficiência dos Serviços de Saúde⁴¹ e muito menos aceitar ser o quarto país mais desigual⁴² da América Latina.

O gasto social deve ser visto não mais como um fardo para a sociedade, mas, como mostrou a realidade, simultaneamente, um instrumento de política anticíclica e de amenização dos desequilíbrios sociais. Grande parte do gasto com programas sociais se converteu em consumo tendo efeitos multiplicados na economia, muito embora tenha sido constatada a perda de oportunidade de se avançar na oferta de serviços públicos universais não mercantilizados. O que o início do século XXI mais foi capaz de esclarecer foi que, a política

⁴⁰ Em relatório produzido pela empresa de sistemas de aprendizado Pearson (ligado ao jornal britânico *Financial Times*) e pela consultoria britânica Economist Intelligence Unit (EIU) o Brasil aparece no ranking de 40 países como antepenúltimo lugar, ficando na frente apenas de México e Indonésia.

⁴¹ Em levantamento que mediu a eficiência dos serviços de saúde de 48 países, o Brasil ficou em último lugar. A Bloomberg, portal americano especializado em economia, atribuiu uma nota para cada país. Para o cálculo, foram usados critérios de expectativa de vida, média do custo do serviço de saúde e quanto esse custo representa comparado ao PIB per capita de cada país.

⁴² Segundo relatório sobre as cidades latino-americanas, realizado em 2012 pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)

social no período estudado, mesmo com avanços limitados e na presença de grandes fragilidades, demonstrou ser possível um padrão de acumulação onde o crescimento econômico e as reduções das desigualdades podem caminhar juntos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. “O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios”. In: BONELLI, R. (Org). *A Agenda de Competitividade do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2011. p. 195-227.

AMITRANO, C. R. “O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009”. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas públicas*. 1ªed. Brasília, 2010, v. 1, p. 1-209.

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. “Desempenho econômico do Brasil no período pós-2011: colapso do modelo de crescimento e permanência dos entraves estruturais”. *XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association*, 2015.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em jun. 2015.

BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. “A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista”. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. *Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 147-166

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988

CANO, W. “A Desindustrialização no Brasil”. IE/UNICAMP, *Texto para Discussão n. 200*. Janeiro, 2012.

CARVALHO, F. C. 1999. “Políticas Econômicas para Economias Monetárias”. In: LIMA, G.; SICSÚ, J. ; DE PAULA, L. F.; *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999, p. 258-283.

CASTRO, J. A. FERREIRA, H. R. S. CAMPOS, A.G. RIBEIRO, J. A. “Efeitos econômicos do gasto social no Brasil”. *Projeto Perspectivas da política social no Brasil*. IPEA, Brasília. Dezembro, 2010, p. 109-163.

DEDECCA, C. S.; MARQUES, C. J.; SOUZA, L. F. “Evaluación de la pobreza en Brasil desde un enfoque multidimensional.” *Rev. Sociedad & Equidad* nº 5. Janeiro de 2013, p. 61-89.

DIEESE. “Salário Mínimo: Instrumento de Combate à Desigualdade”. DIEESE. São Paulo, 2010.

FELIX, C. L.; RIBEIRO, H. J.; P.TOSTES, F. “Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do Sistema Previdenciário”. In: *Pensar Contábil*, v. 10, n. 39, art. 3, 2008, p. 1-8.

FURTADO, B.A. NETO, V. C. L. KRAUSE, L. . “Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)” IPEA, *Nota Técnica* nº5. Brasília, Novembro, 2013.

GENTIL, D. “Emergência do desenvolvimento social.” In: IPEA. *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Livro 10. Brasília, 2010

GENTIL, D. HERMANN, J. (2015). Política Fiscal no Governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. VIII Encontro Internacional da AKB.

HERMANN, J. GENTIL, D. L. “Macroeconomic Constraints and Limits on Social Spending: an analysis of the period 2003 – 2012 in Brazil”. In: B. Fritz e L. Lavinas (Eds.). *A moment of equality for Latin America? Challenges for Redistribution*. London, Ashgate, 2015.

HIRATAN, F. “Minha Casa Minha Vida”: Política Habitacional e de Geração de Emprego ou Aprofundamento da Segregação Urbana ?”. *Revista Aurora* v.2, n.2. UNESP, 2009.

LAVINAS, L. Bolsa-Família: passe único da política social? Disponível em:

< http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_bolsafamilia_passeunico.pdf>. Acesso em: 20 julho 2015.

_____. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Orgs.). *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 89-96.

_____. “Crise: Ocasão para ajustes progressivos e inclusivos”. In: BISPO, C.; VAZ, F.; MARTINS, F.; MUSSE, J. (Orgs). *Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho*. Brasília, 2009.

_____. “21st century welfare”. *New Left Review*, London, nº 84, Nov./Dec, 2013

_____. A melhor linha de pobreza para o Brasil., 2005. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_a_melhor_linha_de_pobreza.pdf>. Acesso em 22/05/2015.

KALDOR N. “The causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture”, Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KEYNES, J. M. “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”. S. Paulo: Atlas, 1982.

MEDEIROS, C. “Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil”. *Revista Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 24, n 2, 2003, p. 323-350.

MEIRELLES, H. C. “A Importância do Crédito ao Consumo”. Associação Comercial de São Paulo. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/appron/Apres/A%20Import%E2ncia%20do%20Cr%E9dito%20ao%20Consumo.pdf>>. Acesso em jun. 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social. “Bolsa Família”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastronico>>. Acesso em jun. 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social. “Benefício de Prestação Continuada”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em jan. 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social. “Condicionalidades”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> Acesso em jun. 2015.

ONU. “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012”. Disponível em:
<http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=816&Itemid=538> Acesso em jun. 2014.

PEREIRA, J. M. D. “Uma Breve História do Desenvolvimentismo no Brasil”. Centro Celso Furtado, *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, jul/dez, 2011, p. 121-141.

PREBISCH, R.; “Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano”. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M.(Orgs.). “Formação Econômica do Brasil”. São Paulo: Editora Saraiva. 2003.

SCHNEIDER, B. R.(2013). , “O estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas.” *Texto para Discussão nº 1871*. Rio de Janeiro, Setembro, 2013.

SCHUMPETER, J. “A teoria do desenvolvimento econômico.” In: Os Economistas, Rio de Janeiro, Abril Cultural, 1982.

SERRANO, F.; SUMMA, R. “Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000”. *IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira*. Rio de Janeiro, agosto 2011.

SPOSATI, A., CORTES, L., COELHO, R. P. “Assistência Social, Seguridade e Cidadania”. In: FONSECA, A., FAGANI, E. *Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento: Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, v. 2. Setembro, 2013, p. 201-234.